



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra con fecha 20 de enero de 2025, sobre si la respuesta dada por el Gobierno de Navarra a la solicitud de información formulada respeta el derecho de información recogido en el artículo 14 del Reglamento de la Cámara. (11-24/PEI-00989).

Pamplona, 12 de febrero de 2025.

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 20 de enero de 2025, tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

INFORME

SOBRE SI LA RESPUESTA DADA POR EL GOBIERNO DE NAVARRA A LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN FORMULADA RESPETA EL DERECHO DE INFORMACIÓN RECOGIDO EN EL ARTÍCULO 14 DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA. (11-24/PEI-00989).

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 12 de diciembre de 2024, Doña Maribel García Malo, miembro de las Cortes de Navarra adscrita al Grupo Parlamentario Partido Popular de Navarra (PPN), solicitó del Departamento de Industria y Transición Ecológica y Digital Empresarial del Gobierno de Navarra, copia del acuerdo firmado con Volvo el 12 de octubre de 2023 para trasladar a Sunsundegui la fabricación del carrozado de los vehículos modelos 9900 y 9700 y futuros modelos eléctricos. Todo ello en uso del derecho de acceso a la información previsto en el Reglamento de la Cámara (RPN).

Segundo.- El Consejero de Industria y Transición Ecológica y Digital Empresarial del Gobierno de Navarra, Don Mikel Irujo Amezaga, contestó a la petición de información el 30 de diciembre de 2024, señalando que no era posible remitir la información solicitada, al no contar el Gobierno de Navarra con la autorización de la empresa Volvo para facilitar el acuerdo firmado, por motivos de confidencialidad, aduciendo además otras justificaciones por las que se considera que *no procede en este momento la entrega de la información solicitada, ya que la publicidad de la misma puede poner en riesgo, ya no solo el proceso concursal, también el futuro de la propia empresa ahuyentando posibles inversores, según la utilización partidaria y sesgada que pueda hacerse de la información.*

Tercero.- En fecha 16 de enero de 2024, la Sra. García Malo solicitó un informe jurídico sobre si la respuesta dada por el Gobierno de Navarra a su solicitud de información respeta el derecho de información del artículo 14 RPN. La realización de dicho informe fue acordada el 20 de enero de 2025 por la Junta de

Portavoces, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento de Navarra.

En cumplimiento de dicho Acuerdo y sobre los antecedentes descritos se emite el presente informe.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. – Introducción.

No es la primera vez que los Servicios Jurídicos se pronuncian sobre el derecho de información de los parlamentarios forales ex. Artículo 14 del Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante RPN), son numerosos y amplios los informes existentes en esta y en anteriores legislaturas sobre esta concreta materia debido a las diferencias de interpretación que han existido sobre el alcance de este derecho entre Gobierno y Parlamento y por tanto a ellos necesariamente nos remitiremos.

Por esta razón reiteraremos las consideraciones generales realizadas en aquellas ocasiones, -y concretamente las recogidas en nuestro informe de 26 de noviembre de 2024 en relación con una solicitud de información de similar contenido-, para posteriormente entrar a dilucidar las cuestiones que ahora se plantean.

En la contestación analizada son dos las cuestiones a tratar, por un lado, se somete nuevamente a nuestra consideración, la limitación del derecho de los parlamentarios a recabar información frente a la alegada negativa de una de las partes firmantes del contrato entre terceros que es objeto de la petición de información, por considerarlos privados, aduciendo razones de confidencialidad en la medida en que puede haber intereses empresariales en juego. Y por otro, se plantea una nueva justificación para denegar la información, referida a la situación concursal en la que se encuentra la empresa Sunsundegui, en concreto se alega que debe primar *el interés público en mantener la integridad del proceso concursal y en garantizar la estabilidad económica y la protección de los derechos de los acreedores prevalece sobre el derecho individual del parlamentario a acceder a la información mientras la fase de concurso no se resuelva. De acuerdo a lo que establece la Ley Concursal, durante el proceso de concurso, se deben tomar medidas para evitar cualquier acción que pueda perjudicar a los acreedores. La entrega del contrato podría ser vista como una acción que interfiere en el proceso,*

por lo que se puede justificar la decisión de no facilitarlo ahora, en tanto en cuanto no se resuelva el concurso.

Segunda.- Sobre el derecho de información de los parlamentarios y parlamentarias forales.

En lo que aquí respecta, el derecho de información del Parlamento de Navarra y de sus miembros forma parte de los derechos fundamentales recogidos en el art. 23, apartados 1 y 2 de la Constitución. Se recoge en el art. 32.1 de la LORAFNA y se regula de manera detallada en los arts. 14 a 16 del RPN.

El artículo 32.1 del Amejoramiento establece que: *“El Parlamento, por medio de su Presidente, **podrá recabar de la Diputación la información que considere necesaria para el ejercicio de sus funciones, así como la presencia de los miembros de aquélla.**”*

Por su parte, el artículo 14 del RPN señala que:

*“1. El derecho de acceso a la información **forma parte del contenido esencial de la función representativa y parlamentaria que corresponde a las Parlamentarias y los Parlamentarios.** En consecuencia, para el mejor cumplimiento de sus funciones, los Parlamentario/as Forales tendrán la facultad de recabar del Gobierno de Navarra, de la ACFN y de sus organismos públicos, sociedades públicas y fundaciones públicas los **datos, informes o documentos administrativos, consecuencia de actuaciones realizadas por dichas Administraciones o que obren en poder de estos, aunque hayan sido elaborados por otras Administraciones o entes públicos, siempre que su conocimiento no conculque restricciones legalmente establecidas.***

*2. El derecho de acceso a la información de las Parlamentarias y Parlamentarios **tiene, en todo caso, carácter preferente y debe poder hacerse efectivo siempre que los derechos o bienes jurídicos protegidos puedan salvaguardarse mediante el acceso parcial a la información, la anonimización de los datos sensibles o la adopción de otras medidas que lo permitan**”.*

En el art. 15 RPN se regula el procedimiento para hacer efectiva la tramitación de este derecho señalando, su apartado 2, que en caso de no atenderse *“se deberá manifestar a la Presidencia del Parlamento, para su traslado al*

parlamentario/a solicitante, **las razones fundadas en derecho que lo impidan**". Asimismo, añade que "si una solicitud de información es denegada de forma expresa, **la denegación deberá se motivada e indicar los motivos fácticos y jurídicos que la justifiquen y la imposibilidad de aplicar medidas que permitan el acceso parcial conforme a lo establecido en este artículo y el precedente**".

De su regulación legal y delimitación jurisprudencial, -fundamentalmente, la Sentencia n.º 191/2023 de 11 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en la que recoge diversa jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional sobre el ejercicio de este derecho-, y siguiendo lo ya señalado por estos Servicios Jurídicos, podemos destacar que el derecho a recabar información por los parlamentarios y las parlamentarias presenta los siguientes rasgos:

a) Su ejercicio es manifestación esencial del derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 de la Constitución, que no solo garantiza el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, sino también el adecuado ejercicio de la función parlamentaria durante el tiempo que dure el mandato representativo. Es decir, es manifestación del "*ius in officium*" de los representantes de la ciudadanía, que les permite ejercer las funciones de control al gobierno y está también ligado al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE. Su ejercicio pertenece al núcleo esencial de las funciones parlamentarias.

b) Es un derecho de naturaleza individual y, por tanto, la información solicitada que deber ser remitida por la Administración, no es objeto de publicación oficial ni de difusión, sino que se entrega solamente al parlamentario/a solicitante que podrá hacer uso de ella, exclusivamente, para el ejercicio de la función parlamentaria que le corresponda, sin poder beneficiarse de ella para intereses particulares.

c) El ejercicio de este derecho es esencial, a su vez, para garantizar el principio de transparencia que debe presidir la gestión pública, vinculado a la definición de Estado Social y Democrático de Derecho, proclamada por el artículo 1 CE, y que para la Comunidad Foral tiene reflejo en la Ley Foral 5/2018 de Transparencia, tal y como proclama su art. 1 al definir sus objetivos y fines.

d) Aunque es un derecho que debe ser interpretado en términos amplios y no restrictivos ya que está en juego el ejercicio de los derechos

fundamentales del artículo 23 CE, **no es un derecho absoluto** sino que es un **derecho de configuración legal que está delimitado por la propia regulación del RPN** y por los límites que puedan establecer otras leyes, como la LO 3/2018 de Protección de Datos Personales, la Ley 1/2019 de Secretos Empresariales, la Ley 9/1968 de Secretos Oficiales o las propias leyes reguladoras de la transparencia como la Ley Foral 5/2018 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

e) En todo caso y en pro de su ejercicio, la denegación expresa de una solicitud de información, deberá estar **fundada en derecho**, ser motivada e indicar con precisión los motivos fácticos y jurídicos que la justifiquen, así como la imposibilidad de aplicar medidas que permitan el acceso parcial a la misma, conforme a lo establecido en los arts. 14 y 15 RPN.

f) Asimismo y como señala el art. 14.2 RPN, el ejercicio de este derecho de acceso a la información **tiene carácter preferente** y debe poder hacerse efectivo siempre que los derechos o bienes jurídicos protegidos por otras leyes puedan salvaguardarse, mediante el acceso parcial a la información, la anonimización de los datos sensibles o la adopción de otras medidas.

g) En cuanto al objeto de este derecho, se refiere a datos, informes o documentos administrativos consecuencia de actuaciones realizadas por dichas Administraciones o que obren en poder de estos, aunque hayan sido elaborados por otras Administraciones o entes públicos.

Las tres nociones se refieren a la información contenida en un soporte material, es decir, deben obrar, con carácter previo a la solicitud, en poder de la Administración Pública a la que se solicitan y el derecho no alcanza a documentos futuros o pendientes de realizar, ni a pretensiones de que se realicen informes o de que se remitan conforme se vayan realizando o produciendo los documentos o informes; ni con carácter general, a los que no obran en poder de la Administración. No es dado solicitar ni es posible entregar lo inexistente.

En definitiva, el derecho de petición de información es un derecho constitucional fundamental, de configuración legal, cuyo ejercicio en Navarra se regula en el RPN. Aunque no es un derecho absoluto, debe interpretarse en términos amplios para hacerlo efectivo, de forma completa o parcial, frente a las razones que lo impidan, que deberán estar fundadas en derecho y detallar los

motivos fácticos y jurídicos que impidan su ejercicio, así como la imposibilidad de aplicar medidas que permitan ejercerlo, al menos, de forma parcial.

Tercera.- Sobre la contestación dada a la solicitud de información referida al acuerdo entre Volvo y Sunsundegui de 12 de octubre de 2023.

1.- Objeto de la petición e interés del Parlamento de Navarra en su conocimiento.

Como pusimos de manifiesto en nuestro anterior informe jurídico, en el caso que nos ocupa la información solicitada por la parlamentaria Doña Maribel García Malo, hace referencia al *“acuerdo firmado por Volvo el 12 de octubre de 2023 para trasladar a Sunsundegui la fabricación del carrozado de los vehículos modelo 9900, 9700 y de futuros modelos eléctricos”*.

En esa fecha (12.10.2023), ambas empresas firmaron un acuerdo de colaboración que contemplaba también la participación del Gobierno de Navarra y Sodena para la formación y contratación de personal, la realización de posibles inversiones y el otorgamiento de ayudas para su financiación.

Con posterioridad, el Gobierno sometió al Parlamento de Navarra la aprobación de dos préstamos participativos, por importe total de 9 millones de euros, para garantizar la viabilidad del proyecto. El Pleno del PN aprobó ambos préstamos, mediante Ley Foral, el 21 de diciembre de 2023 y el 25 de abril de 2024, respectivamente.

Por ello, queda claro que **el objeto de la petición hace referencia a un acuerdo alcanzado entre dos empresas privadas, con la implicación del Gobierno y del Parlamento de Navarra**, para la fabricación por una de ellas de carrocerías para la otra, lo que implicaba ciertos acuerdos comerciales y de transferencia de tecnología para poder llevar a cabo esa fabricación.

Aparentemente, este acuerdo privado entre dos empresas, que contiene una serie de pactos comerciales y tecnológicos entre ellas, podría exceder de los límites del derecho de petición regulado en el art. 14.1 RPN, que establece **que deberá recaer sobre datos, informes o documentos administrativos, consecuencia de actuaciones realizadas por dichas Administraciones o que obren en su poder (...), siempre que su conocimiento no conculque las restricciones legales.**

Sin embargo, **la implicación del Gobierno para alcanzarlos y financiarlos y del propio Parlamento de Navarra en la aprobación de los préstamos acordados, le podría dar una dimensión pública que justificase el control parlamentario de los mismos**, en la medida en que están involucrados fondos públicos para poder hacer efectivos esos acuerdos y su devenir puede tener también consecuencias importantes para la gestión pública.

2.- Contestación dada por el Gobierno de Navarra.

Como se ha señalado en los antecedentes, por parte del Departamento se contestó a la petición de información el 30 de diciembre de 2024, señalando que no era posible remitir la información solicitada, al no contar el Gobierno de Navarra con la autorización de la empresa Volvo para facilitar el acuerdo firmado por motivos de confidencialidad, aduciendo además otras justificaciones por las que se considera que *no procede en este momento la entrega de la información solicitada, ya que la publicidad de la misma puede poner en riesgo, ya no solo el proceso concursal, también el futuro de la propia empresa ahuyentando posibles inversores, según la utilización partidaria y sesgada que pueda hacerse de la información.*

Como decíamos, se argumenta que se trata de unos acuerdos entre terceros, calificados por las partes como privados, en los que existen razones de confidencialidad, en la medida en que puede haber intereses empresariales en juego, por lo que debe actuarse con la máxima cautela para evitar daños y perjuicios a las partes involucradas.

El primero de los motivos esgrimidos para denegar la información a la Parlamentaria Foral ya fue objeto de análisis por estos servicios jurídicos, sin que nada nuevo se aporte en este sentido en la contestación ahora objeto de análisis. Por dicho motivo, reproduciremos en parte lo ya dicho en su momento, a pesar de que pueda resultar reiterativo.

Por otra parte, se esgrime como nueva justificación, la situación concursal en la que se encuentra la empresa Sunsundegui, en concreto se alega que debe primar *el interés público en mantener la integridad del proceso concursal y en garantizar la estabilidad económica y la protección de los derechos de los acreedores prevalece sobre el derecho individual del parlamentario a acceder a la información mientras la fase de concurso no se resuelva. De acuerdo a lo que*

establece la Ley Concursal, durante el proceso de concurso, se deben tomar medidas para evitar cualquier acción que pueda perjudicar a los acreedores. La entrega del contrato podría ser vista como una acción que interfiere en el proceso, por lo que se puede justificar la decisión de no facilitarlo ahora, en tanto en cuanto no se resuelva el concurso.

3.- Valoración jurídica de las razones esgrimidas.

Como se ha señalado, el derecho de petición de información de los parlamentarios/as forma parte del derecho fundamental del art. 23.2 CE que, según ha proclamado el TC, tiene una triple vertiente: al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, a permanecer en ellos mientras dure su mandato y a ejercer las funciones propias del cargo, lo que se denomina el “*ius in officium*”.

El caso que nos ocupa tiene que ver con este último aspecto, esto es, con el ejercicio por los parlamentarios/as de sus funciones, dentro del que se encuentra la petición de información al gobierno. Este derecho, que según ha señalado el TC forma parte esencial de las funciones de los parlamentarios/as, se encuentra también íntimamente vinculado con el derecho fundamental del artículo 23.1 CE que proclama el derecho de los ciudadanos/as a participar en los asuntos públicos y con el principio de transparencia en la gestión pública derivado de la configuración del Estado como social y democrático de derecho (art. 1 CE).

Por tanto, frente a las razones a las que se remite el Consejero de Industria, se contrapone el ejercicio de un derecho fundamental de los parlamentarios/as en el ejercicio de sus funciones, que goza de pleno respaldo constitucional y legal y cuyo ejercicio debe entenderse en términos amplios.

Como venimos reiterando, **negar el ejercicio de este derecho fundamental debe de estar debidamente justificado en normas de rango legal que permitan excepcionarlo. Deben motivarse detalladamente las razones fácticas y jurídicas que impiden su ejercicio, y debe justificarse también la imposibilidad de aplicar medidas que permitan el acceso parcial a la información.** Partiendo de estas premisas se advierten carencias en las razones esgrimidas para no facilitar la información solicitada por las siguientes razones:

a) Porque de nuevo se limita a señalar que no cuenta con la autorización de la empresa Volvo para remitir ese acuerdo por motivos de confidencialidad, sin especificar los concretos preceptos legales que amparan tal actuación y sin ni siquiera valorar la posibilidad de trasladarla al menos parcialmente, en la parte no confidencial, ante la negativa de la empresa a entregarla en su totalidad. Es cierto que se aportan en el anexo 1 los correos electrónicos de dicha oposición por parte de un de las empresas, pero como decimos se trata de unos sucintos mensajes que se fundamentan en el acuerdo de confidencialidad firmado entre las dos partes contratantes, cuyo contenido concreto además se desconoce.

b) Igual valoración nos merece la referencia a la situación concursal en la que se encuentra una de las empresas. Se alude de manera genérica a la Ley Concursal, si bien se traslada la consulta realizada a la autoridad concursal, en la que se contienen consideraciones profesionales, que, si bien respetamos, sin embargo, no se fundamentan en un precepto legal que ampare la limitación al derecho fundamental que ostenta la parlamentaria foral y que venga a justificar la no aportación de la información solicitada.

Debemos insistir en que no se puede fundar la denegación de la información en otras causas que las limitaciones recogidas en las Leyes y que, en cualquier caso, deben interpretarse de manera restrictiva y justificada. En las motivaciones esgrimidas sin embargo se hacen referencias genéricas a leyes, tanto de secretos empresariales, como concursal, sin embargo, no se refiere en ningún caso en qué preceptos encuentra amparo tal restricción frente al derecho que le asiste a la parlamentaria a obtener dicho documento para ejercer su labor de control del Ejecutivo, pues no debemos olvidar que si bien Volvo y Sunundegui han formalizado unos acuerdos privados para colaborar en la fabricación de carrocerías de autobuses, al mismo tiempo, estos pactos tienen una dimensión pública, en la medida en que se han considerado como estratégicos para la Comunidad Foral y para el desarrollo de Alsasua y su comarca, lo que ha llevado al Gobierno y al Parlamento de Navarra a implicarse decididamente en ellos aportando, además, una financiación pública para hacer posible las inversiones derivadas de los mismos.

Esta dimensión pública, es lo que justifica el interés del Parlamento de Navarra en recabar información sobre los mismos, en el ejercicio por parte de la parlamentaria afectada de su función de control sobre el Gobierno de Navarra y de su derecho a obtener información.

En el ejercicio de este derecho de petición de información, **los aspectos o cláusulas sensibles de estos acuerdos privados, que contengan información empresarial reservada sobre la actividad de estas empresas, debieran salvaguardarse, previa justificación adecuada y fundada en derecho, que les otorgue tal carácter de secreto empresarial. El resto de información que no ostente tal condición debiera darse a conocer y permitir, de este modo, el ejercicio del derecho de petición de información cuya efectividad se ha negado.**

En este sentido, procede señalar que hubiese sido deseable una motivación y justificación detallada de cuál es la información sensible y afectada por el secreto empresarial que no debe difundirse, pues se limitan a trasladar que toda se encuentra afectada con referencias genéricas a la Ley 1/2019 de Secretos Empresariales, a los pactos de confidencialidad entre las empresas y a la Ley Concursal. Lo cual permitiría, por otro lado, hacer posible, al menos parcialmente el ejercicio de este derecho fundamental de la Parlamentaria afectada.

Todo ello, en cumplimiento del marco legal básico que regula el ejercicio de este derecho previsto en el art. 23, apartados 1 y 2 de la Constitución, que igualmente se recoge en el art. 32.1 de la LORAFNA y se desarrolla en el RPN. Esta norma, prioriza su ejercicio efectivo y exige que quien lo impida lo haga con pleno respaldo legal, de manera motivada y justificada, detallando las razones fácticas y jurídicas que lo impiden, y procurando, siempre que sea posible, dar cumplimiento al mismo, al menos de forma parcial y, en caso contrario, justificando su imposibilidad.

CONCLUSIONES

Primera.- El ejercicio del derecho de petición de información al Gobierno, forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 CE, que garantiza no solo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también el adecuado ejercicio de la función parlamentaria durante el tiempo que dure el mandato representativo. Es, por tanto, manifestación del “*ius in officium*” de los representantes públicos, que les permite ejercer las funciones propias de control e información. Este derecho está también ligado al de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE y al principio

de transparencia en la gestión pública que debe informar la actuación de los poderes públicos.

Segunda.- Aunque este derecho no es absoluto, su restricción debe estar claramente fundada en normas con rango de ley y las razones para impedir su ejercicio han de estar debidamente motivadas y justificadas. Al tener este derecho carácter preferente, deben buscarse los cauces adecuados para hacerlo efectivo, aunque sea de modo parcial, salvaguardando los derechos o bienes jurídicos protegidos y, en caso contrario, justificando la imposibilidad de aplicar las medidas establecidas en el RPN que permitan ese acceso parcial.

Tercera.- Hasta la fecha, las distintas contestaciones del Gobierno de Navarra que han denegado el derecho de acceso a la información solicitada por la Parlamentaria Foral, se han fundado en razones generales de confidencialidad y de información sensible y afectada por el secreto empresarial entre dos empresas privadas y la situación actual concursal en la que se encuentra una de las empresas. Asimismo, se ha hecho referencia, de forma genérica, a la Ley 1/2019 de Secretos Empresariales y a la Ley Concursal.

Sin embargo, tal y como se ha descrito en el informe, estas razones deben fundarse en derecho y por tanto detallar los motivos fácticos y jurídicos que lo limitan. Ya que, junto a los intereses de las empresas, está en juego el derecho fundamental de la Parlamentaria Foral a ejercer sus funciones de forma adecuada, y por tanto a recabar información en el marco de la función parlamentaria de control al Ejecutivo Foral, la cual forma parte del núcleo de la función representativa parlamentaria contenida en el art. 23.2 C.E, derivando su falta de atención en el sentido expuesto en una lesión a su "ius in officium".

Este es el informe que se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, a 12 de febrero de 2025.

Los Servicios Jurídicos de la Cámara