

Reclamación 17/2020

ACUERDO AR 23/2020, de 5 de octubre, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Huarte/Uharte.

Antecedentes de hecho.

1. El 21 de agosto de 2020, el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito firmado por doña XXXXX y por doña YYYYYY, mediante el que formulaban una reclamación frente al Ayuntamiento de Huarte/Uharte, por no haberles entregado la información que le habían solicitado el 17 de junio de 2020, relativa a las modificaciones de una Ordenanza de construcción y edificación. Concretamente, solicitaban la siguiente documentación/información:

- Copia completa (documentación escrita y, en caso de existir, planos), del expediente de "modificación de Ordenanzas de edificación en el grupo de viviendas tipo Txantrea, en las calles Artadiburua y Ntra. Sra. del Pilar", según el texto que, debidamente diligenciado, obra en el expediente. Modificación que fue aprobada definitivamente por Acuerdo del Pleno de 27 de agosto de 1.998, según consta en Acta que se aporta como documento nº 1.

- Copia completa (documentación escrita y, en caso de existir, planos), del expediente de "modificación de la Ordenanza de edificación del grupo de casas tipo Txantrea, en las calles Nuestra Señora del Pilar y Artadiburua", según el texto que, debidamente diligenciado, obra en el expediente," Modificación que fue aprobada definitivamente por Acuerdo del Pleno de 14 de junio de 2.001, según consta en Acta que se aporta como documento nº 2.

2. El 2 de septiembre de 2020, la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra trasladó la reclamación al Ayuntamiento de Huarte/Uharte, solicitando que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo y el informe de alegaciones que estimase oportuno.

3. Transcurrido el plazo habilitado, el Ayuntamiento de Huarte/Uharte no ha remitido la documentación solicitada por la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra.

Fundamentos de derecho.

Primero. La reclamación presentada en el Consejo de Transparencia de Navarra por doña XXXXX y por doña YYYYYY se dirige frente al Ayuntamiento de Huarte/Uharte por no haberles entregado la información que le habían solicitado el 17 de junio de 2020, relativa a dos modificaciones de la Ordenanza de construcción y edificación.

Segundo. Conforme a lo establecido en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que vela por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y que garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, por lo que le corresponde resolver la reclamación presentada frente al Ayuntamiento de Huarte/Uharte.

Tercero. El artículo 30.1 de la citada Ley Foral hace titulares del derecho de acceso a la información pública y, por ende, habilita a reclamar, a “cualquier persona, física o jurídica, pública o privada”.

A estos efectos, se entiende por información pública aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, generada por las Administraciones Públicas a las que se refiere la Ley Foral o que estas posean (artículo 4.c).

Cuarto. Respecto de la concreta información solicitada -modificaciones de una Ordenanza- conviene, de entrada, enmarcarla debidamente haciendo una sucinta referencia a sus características y naturaleza.

El Derecho urbanístico ha previsto de manera generalizada la posibilidad de elaborar y aprobar Ordenanzas autónomas o independientes, de carácter complementario al planeamiento urbanístico y como parte documental de los planes urbanísticos, cuyo contenido se centra en los aspectos morfológicos de las construcciones, las condiciones de las obras de edificación y las condiciones de urbanización (requisitos administrativos y técnicos de las obras de urbanización).

Al tiempo de las modificaciones de la Ordenanza que nos ocupa (años 1998 y 2001), regía en Navarra la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que no regulaba expresamente la Ordenanza como instrumento de ordenación urbana. Supletoriamente regía el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, de planeamiento urbanístico cuyo artículo 40. 2 establece que “En el suelo urbano las Normas Urbanísticas tendrán el carácter de Ordenanzas de la Edificación y Uso del Suelo y contendrán la reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como las características estéticas de la ordenación, de la edificación y de su entorno.”

Actualmente, el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, regula las Ordenanzas en los siguientes términos:

Artículo 48 Instrumentos de ordenación urbanística

3. Asimismo tendrán la consideración de instrumentos de ordenación urbanística los Catálogos y las Ordenanzas de Edificación y de Urbanización.

Artículo 65 Ordenanzas municipales de edificación y de urbanización

1. Los municipios podrán aprobar ordenanzas urbanísticas con la finalidad de regular los aspectos morfológicos y ornamentales de las construcciones y las condiciones de las obras de edificación, desarrollar y completar las determinaciones para lograr la eficacia y eficiencia energéticas de las urbanizaciones y edificaciones de conformidad con la Directiva 2010/31/UE, de 19 de mayo, y medidas que favorezcan tales objetivos, así como las condiciones de las actividades susceptibles de autorización en cada inmueble, todo ello sin contradecir las determinaciones del Plan General Municipal.

2. Asimismo podrán aprobar Ordenanzas de Urbanización, para regular todos aquellos aspectos de carácter general que sean precisos para completar la ejecución del planeamiento.

3. La aprobación de las Ordenanzas se efectuará conforme a las normas establecidas en la Ley Foral de la Administración Local de Navarra.

Son, por tanto, reglamentos locales y en su elaboración y aprobación, conforme determina el Derecho urbanístico, se ha de seguir el procedimiento establecido en la legislación de régimen local para las Ordenanzas Locales. Pues bien, en Navarra, el procedimiento de aprobación de las Ordenanzas y, en consecuencia, de sus modificaciones, viene establecido en los artículos 325 y 326 de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra.

Conclusión obligada de lo expuesto es que la información solicitada es información pública en el sentido que da a este término el artículo 4.c de la Ley Foral (información elaborada por la Administración pública o que está en su poder).

Quinto. La información pública solicitada se generó en los años 1998 y 2001; así pues, aproximadamente hace 20 años. Ante esta realidad, de entrada, significar que el mayor o menor tiempo transcurrido en la elaboración de la documentación solicitada en nada determina o condiciona el ejercicio por las personas del derecho de acceso a información pública. La sentencia del Tribunal Supremo núm. 306, de 3 de marzo de 2020, dictada en recurso de casación núm. 600/2018, afirma a este respecto que *“La Ley 19/2013 no contiene, en definitiva, ninguna limitación del derecho de acceso a la información por razón de la antigüedad o actualidad de la información pública respecto a la que se solicita el acceso. De modo que no procede crear por vía jurisprudencial dicha limitación que la ley no establece y que tampoco se infiere ni del preámbulo ni del régimen jurídico que alumbra, respecto del derecho de acceso. Téngase en cuenta que no se destina ninguna norma transitoria que establezca diferencias o límites en función de la fecha de la información pública que se requiere. Ni tampoco se establece ninguna limitación, como antes señalamos, cuando se regulan los límites del derecho de acceso en el artículo 14 de la Ley 19/2013. En fin, tampoco se gradúa la intensidad del derecho de acceso en función de la fecha de la información pública, ni se limita de ningún modo el acceso por razón de la antigüedad de la información pública a la que se pretende acceder.”* Por supuesto, este criterio es trasladable a la Ley Foral de Transparencia.

Sentado lo anterior, respecto al archivo y conservación de la documentación generada por una Administración local en su actividad, añadir que existe un régimen jurídico preciso, como veremos seguidamente.

Conforme a la Orden Foral 50/2016, de 10 de junio, por la que se aprueban las instrucciones para la organización y gestión de los archivos de las entidades locales de Navarra con población inferior a los 15.000 habitantes, los documentos administrativos pasan por tres etapas en su ciclo vital:

a) una primera fase, llamada activa, en que la documentación está en periodo de tramitación o es de uso habitual por parte de la oficina productora, por lo que se corresponde con el archivo de gestión o de oficina.

b) una segunda fase, denominada semiactiva, en la que la documentación no es de uso habitual por la oficina productora, pero mantiene su vigencia administrativa; se corresponde con el archivo intermedio.

c) finalmente una tercera fase, la inactiva, cuando la documentación que es considerada útil para la información es conservada con carácter permanente. Se corresponde con el archivo histórico.

La Orden Foral permite unificar la segunda y tercera fase del ciclo de vida de manera que de hecho puedan existir únicamente dos etapas: una fase de permanencia de los documentos en la oficina, consistente por lo general en un plazo de dos años desde la fecha de finalización del expediente, y una segunda fase de conservación de los documentos en el archivo Municipal, en la que se llevarán a cabo las operaciones de tratamiento y eventual eliminación de documentación, siempre de acuerdo con los criterios establecidos en las Instrucciones para la evaluación y la eliminación de documentos de las entidades Locales de Navarra aprobadas por Orden Foral 51/2016, de 14 de junio, conforme a la Ley Foral 12/2007, de Archivos y Documentos. Como criterio general puede decirse que cuando la documentación mantiene su vigencia administrativa u ostenta un valor cultural, científico o histórico, no debe ser destruida.

El traslado de los documentos desde el archivo de oficina al Archivo Municipal debe controlarse y documentarse bajo la responsabilidad del Secretario o Secretaria del municipio.

Pues bien, es criterio de este Consejo que los expedientes de modificación de una Ordenanza municipal, con mayor motivo si todavía está en vigor, por razones jurídicas e históricas deben conservarse con carácter permanente. Su conservación debe hacerse en el Archivo Municipal cuando por el tiempo transcurrido se sitúan en la fase de archivo histórico.

Sexto. El artículo 41.1 de la Ley Foral establece que el plazo máximo para que el órgano competente dicte la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso se notifique al solicitante, es de un mes, contado desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para resolver. Y añade que este plazo puede incluso ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario, previa notificación al solicitante. Por su parte, el número 4 de este mismo artículo 41 dispone que, transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se entenderá que la solicitud ha sido estimada.

Las personas ahora reclamantes presentaron el 17 de junio de 2020 una solicitud de información al Ayuntamiento de Huarte/Uharte. Transcurrido el plazo de un mes, el Ayuntamiento no había notificado resolución alguna respecto de esa solicitud de información. Es más, en la fecha en que se interpuso la reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra (21 de agosto de 2018, dos meses más tarde), el Ayuntamiento continuaba sin responder a las ciudadanas solicitantes.

Lo anterior lleva a entender desestimada de facto la solicitud y a declarar la admisión de esta reclamación, pues no se aprecia un motivo para su inadmisión de entre los que cita el artículo 37 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo.

Séptimo. Según se indica en los antecedentes, también ha vencido sobradamente el plazo de diez días hábiles (artículo 121.2 de la LRJPAC) concedido por la Secretaría del Consejo al Ayuntamiento para que emita el informe sobre la reclamación, sin que lo haya emitido.

En este caso no parece que el informe municipal sea esencial para la Resolución que ha de dictar este Consejo, ya que el objeto de la solicitud es claro y el tiempo transcurrido desde su presentación es más que prolongado, hasta el punto de haber transcurrido ampliamente el plazo previsto por el artículo 44.1 de la Ley Foral para que el Ayuntamiento resolviera la solicitud, así como el plazo para remitir el informe al Consejo de Transparencia, sin que el Ayuntamiento hiciera las actuaciones que debía.

Octavo. No es admisible que esta inactividad contumaz del Ayuntamiento de Huarte/Uharte, que no atiende en plazo la solicitud de información de las personas reclamantes ni el requerimiento de informe del Consejo de Transparencia de Navarra, con claro incumplimiento de las obligaciones que le impone la Ley Foral de Transparencia, pueda seguir demorando el acceso a una información a la que las personas reclamantes tienen derecho.

En consecuencia, procede reconocer el derecho de acceso de las reclamantes a la información solicitada y requerir al Ayuntamiento que les facilite la información solicitada.

Noveno. Finalmente, este Consejo considera oportuno recordar al Ayuntamiento de Huarte/Uharte que, según se dispone en el artículo 68 de la Ley Foral de Transparencia, está obligado a prestar al Consejo la colaboración necesaria para el desarrollo de sus funciones, y que el artículo 69 establece, a su vez, que el Consejo de Transparencia de Navarra debe velar por el cumplimiento efectivo de sus actos o resoluciones haciendo para ello el oportuno seguimiento, y pudiendo, en su caso, adoptar las medidas que se prevén en el apartado 4 de ese artículo en caso del incumplimiento de sus resoluciones por parte de la Administración o entidad a las que se dirigen y vinculan.

En su virtud, siendo ponente don Juan Luis Beltrán Aguirre, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de la Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

ACUERDA:

1º. Estimar la reclamación formulada por doña XXXXXX y por doña YYYYYY frente al Ayuntamiento de Huarte/Uharte por no haberle entregado esta la información que le había solicitado el 17 de junio de 2020, relativa a dos modificaciones de la Ordenanza de construcción y edificación.

2º. Dar traslado de este acuerdo al Ayuntamiento de Huarte/Uharte para que en el plazo de diez días hábiles proceda a facilitar a las reclamantes la información que obre en su poder en relación con las dos modificaciones de la Ordenanza de construcción y edificación operadas en los años 1998 y 2001 y, en todo caso, remita al Consejo de Transparencia de Navarra copia de los envíos de documentación realizados a las reclamantes en el plazo máximo de diez hábiles desde que se realicen, a fin de acreditar el debido cumplimiento de este acuerdo.

3º. Notificar este acuerdo a doña XXXXXX y a doña YYYYYY .

4º. Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra recurso contencioso-administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo, para su general conocimiento.

El Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria

Juan Luis Beltrán Aguirre