

Reclamación 2/2019

ACUERDO AR 13/2019 de 11 de marzo, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada frente al Ayuntamiento de Lizoáin-Arriasgoiti.

Antecedentes de hecho.

1. Con fecha de entrada 8 de enero de 2019 se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra escrito firmado por don XXXXXX, mediante el que se presenta una reclamación ante este Consejo de Transparencia, cuyo literal es el siguiente: *“Reclamación por posible error en la implantación del catastro. El ayuntamiento nos comunica el inicio de expediente de modificación catastral y no nos especifica en qué consiste el error detectado y en qué medida nos afecta la propuesta de modificación”*.

Se acompaña a la instancia un escrito por el que se expresan los siguientes hechos:

“El 5 de octubre de 2018 mis padres reciben notificación de la Resolución 258/2018 de 27 de septiembre de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Lizoáin-Arriasgoiti, /.../ por la que se inicia expediente de modificación catastral de las parcelas 121, 21, 199, 23 y 15 del polígono 10 (Zalba) por posible error en la implantación del catastro.

El 9 de octubre de 2018 se solicitó copia del informe del técnico de catastro de fecha 24 de septiembre de 2018, mencionado en la Resolución 258/2018.

El 19 de octubre de 2018 se recibió copia del informe del técnico de catastro de fecha 19 de enero de 2018, en el que consta que el Ayuntamiento de Lizoáin-Arriasgoiti ha detectado un posible error en la implantación en las delimitaciones de las parcelas 121, 21, 199, 23 y 15 del polígono 10 de Lizoáin-Arriasgoiti. No se especifica el posible error detectado ni se incluye representación gráfica alguna.

El 29 de octubre de 2018 se solicitó al Ayuntamiento detalle del informe técnico, documentación gráfica y toda la documentación que lo avale, así como la documentación que explique en qué consiste el error detectado y en qué medida afecta la propuesta de modificación a los propietarios arriba mencionados. No se ha obtenido respuesta a esta instancia.

El 2 de noviembre de 2018 se presentó copia de las escrituras en el plazo establecido y se solicitó de nuevo al Ayuntamiento detalle del informe técnico, documentación gráfica y toda la documentación que lo avale, así como la documentación que explique en qué consiste el error detectado y en qué medida les afecta la propuesta de modificación.

El 18 de diciembre de 2018 se recibe respuesta del Ayuntamiento del Valle de Lizoáin-Arriasgoiti. En ella se dice que el informe técnico se ha hecho en base a lo que se ha visto en ortofotos y catastro antiguo al respecto de la delimitación física y de las delimitaciones de las parcelas de catastro antiguo en comparación con las actuales.

No se adjunta información gráfica ni se especifica cual es el posible error detectado, ni en qué nos afecta la propuesta de modificación catastral”

2. Con fecha 11 de enero de 2019, la Secretaria del Consejo de Transparencia de Navarra dio traslado de la reclamación al Ayuntamiento de Lizoáin-Arriasgoiti, al mismo tiempo que solicitaba se procediera, en el plazo máximo de diez días hábiles, a remitir el expediente administrativo y el informe de observaciones y alegaciones que estimase oportuno.

3. El 18 de enero de 2019 se recibió en el Consejo de la Transparencia de Navarra informe del Ayuntamiento de Lizoáin-Arriasgoiti, en el que tras exponer los antecedentes de hecho, concluye en los siguientes términos:

“Visto lo actuado en el expediente este Ayuntamiento considera que ha dado respuesta a todo lo solicitado por el interesado y le ha dado toda la información obrante en el expediente, ya que todavía no se ha elaborado documentación gráfica, la misma es de acceso público y se ha obtenido del Sitna, viendo las ortofotos actuales y el catastro antiguo.

Una vez iniciado el procedimiento y obtenidos los títulos de los propietarios afectados se van a elaborar por los servicios de catastro los planos correspondientes estableciendo las modificaciones que se proponen y dando audiencia a todos los afectados poniendo el expediente a su disposición para que manifiesten lo que consideren”.

Fundamentos de derecho.

Primero. El derecho al acceso a la información pública está regulado, en la Comunidad Foral de Navarra, en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo de 2018, de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LFTBG). Esta norma entró en vigor el 23 de agosto de 2018 e incluye en su ámbito subjetivo a las entidades locales de Navarra [vid. art. 2.1.c)].

La regulación de la LFTBG sobre el derecho de acceso a la información pública es plenamente aplicable a las entidades locales de Navarra, pues el plazo de dos años de adaptación específico recogido en su Disposición Adicional Tercera viene únicamente referido a las obligaciones de publicidad activa, no a los procedimientos de acceso a la información pública.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 45 y 64. 1.a) LFTBG, es competencia del Consejo de Transparencia de Navarra conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública.

Segundo. El derecho de acceso a la información pública se enmarca en el principio de transparencia de la actividad pública y es entendido como un derecho público subjetivo de la ciudadanía, que no precisa para su ejercicio de una cualificación específica, ni de una legitimación determinada. Tal y como determina el artículo 30.2 LFTBG, para ejercitar este derecho, no es necesario alegar ninguna motivación, ni invocar esta ley foral, ni acreditar interés alguno.

El derecho de acceso se reconoce a toda persona física o jurídica, pública o privada, y tiene su fundamento en el interés legítimo de todos los ciudadanos de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Se trata de un derecho que tiene base constitucional, pues se recoge en el artículo 105 b) de la Norma Fundamental, como reiterada jurisprudencia ha establecido, si bien precisando respecto a la naturaleza del mismo que se trata de un derecho constitucional de configuración legal, lo que comporta la necesidad de acudir a las disposiciones que establezcan los requisitos para su ejercicio, debido a su ubicación fuera del Título I de la Constitución Española (sentencias del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1999 -RJ 1999, 3246- y 29 de mayo de 2012 -STS 3886/2012-ECLI: ES:TS:2012:3886).

Tercero. La información que es objeto de solicitud se refiere a las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Lizóain-Arriasgoiti en el ejercicio de su actividad y competencias, por lo que constituye información pública y, por lo tanto, puede ser objeto de solicitud de acceso, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en la normativa aplicable.

Examinada la documentación y expediente remitido al Consejo de Transparencia de Navarra, se observa que la solicitud de información se genera en el seno de un procedimiento de modificación catastral afectante a determinadas parcelas del término municipal de Lizoáin-Arriasgoiti, polígono industrial 10, en Zalba. Dicho procedimiento se inició de oficio por Resolución 258/2018, de 27 de septiembre, de la Alcaldesa Presidenta del Ayuntamiento, estando fundamentada dicha resolución en el informe remitido por Actualización y conservación de Catastros, Oficina técnica, y recibido con fecha de entrada en la entidad local de 24 de septiembre 2018. Este informe está fechado el 19 de enero de 2018. Mediante la Resolución 258/2018, de 27 de septiembre, además de iniciarse el expediente de modificación catastral, se notifica a cada uno de los titulares afectados para que, en el plazo de un mes desde la notificación, se presenten los títulos de propiedad de las parcelas afectadas. La notificación de esta resolución al ahora reclamante se realizó el 5 de octubre de 2018.

Con fecha 9 de octubre de 2018 el reclamante presentó una solicitud de información en relación con el expediente de modificación catastral. Se solicitaba *“copia del informe técnico del catastro de fecha 24 de septiembre de 2018 y explicación de los motivos que desencadenan la emisión de citado informe”*.

Con fecha 19 de octubre de 2018 se contestó a la anterior solicitud, remitiendo copia del informe técnico de fecha 19 de enero de 2018.

Nuevamente, y con fecha 29 de octubre de 2018, se recibe en el Ayuntamiento una solicitud de información del ahora reclamante, por la que se solicita:

“- Detalle del informe técnico enviado. Representación gráfica y toda la documentación que lo avale.

-Documentación que explique en qué consiste el error detectado y en qué medida nos afecta la modificación propuesta”.

Esta solicitud de información se reitera por escrito de 2 de noviembre de 2018, acompañando a este escrito las escrituras de propiedad solicitadas por la Resolución 258/2018, de 27 de septiembre.

A la vista de las anteriores actuaciones, se observa que debe enmarcarse la actual reclamación dentro de las actuaciones propias de un procedimiento administrativo de modificación catastral.

El artículo 9.1 de la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra (en adelante LFRRTC), define los catastros como registros administrativos que sirven de soporte al cumplimiento de las actuaciones públicas que deba desarrollar el municipio, específicamente a la gestión de los tributos municipales. En el artículo 9.2 de esta norma se recoge la competencia de los municipios de conservación de los catastros. Concordantemente, los artículos 19, 28 y 31 de la citada LFRRTC, determinan que la comprobación de la exactitud de los datos catastrales constituye una de las competencias municipales. Conforme se determina en el artículo 28 LFRRTC, en ejercicio de las competencias de conservación recogidas en el artículo 19 LFRRTC, los municipios son competentes para iniciar de oficio los procedimientos modificación registral.

Conforme a lo previsto en el artículo 31 de la LFRRTC, en el caso que nos ocupa, habiéndose detectado por los servicios técnicos (informe de 19 de enero de 2018) un posible error de implantación en unas determinadas parcelas que daría lugar a una modificación catastral, se inició un procedimiento de oficio, mediante acuerdo del órgano competente (la citada Resolución de 258/2018, de 27 de septiembre). En este procedimiento el ahora reclamante tiene la condición de interesado, con los derechos que le reconoce la normativa específica del procedimiento en cuestión, los que se deriven de lo previsto en el artículo 53.1 a) de la Ley 39/ 2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y los que tenga conforme a la regulación específica que sobre la materia de acceso a la información catastral se regula en los artículos 41 a 49 LFRRTC.

A la vista del expediente administrativo remitido por la entidad local, se observa que una copia del informe técnico del que trae causa la iniciación del procedimiento de modificación catastral fue puesta en tiempo y forma a disposición del ahora reclamante. En el expediente existe la siguiente documentación:

- el mencionado informe técnico de fecha 19 de enero de 2018, en el que se pone de manifiesto el posible error en la implantación de las parcelas 121, 21, 199, 23 y 15 del Polígono de Zalba;
- la Resolución 258/2018, de 27 de septiembre, de iniciación del procedimiento, con sus correspondientes notificaciones con acuse de recibo;
- las diversas instancias y documentación presentadas por el reclamante;

-la comunicación de fecha 18 de octubre de 2018 por la que se remite copia del informe técnico en contestación a la instancia del particular de fecha 9 de octubre de 2018.

Tal y como se afirma por el Ayuntamiento, siguiendo los pasos procedimentales legalmente determinados, una vez iniciado el procedimiento y obtenidos los títulos de los propietarios afectados, se deberá estudiar si efectivamente existe algún error, expresando en consecuencia en qué consiste la modificación que se propone. Lo lógico es que la propuesta de modificación sea realizada en virtud de un informe de los servicios técnicos y normalmente este informe elaborará y acompañará la documentación gráfica de la modificación propuesta y la motivación de la misma. Este informe dará lugar a una propuesta de modificación, de la cual deberá darse audiencia a todos los posibles afectados o interesados, los cuales podrán acceder y obtener copia del informe y presentar las alegaciones que tuvieran por pertinentes.

Cuarto. La reclamación ahora presentada se fundamenta en la desatención por parte del Ayuntamiento de la solicitud de fecha 29 de octubre de 2018, reiterada con fecha 2 de noviembre, y en la que se solicitaba que se detallara o explicara en qué consiste el error detectado en el informe técnico, en qué medida le afecta al reclamante la modificación propuesta, y que se entregue la documentación gráfica y toda la documentación que avale las actuaciones.

Como puede observarse, más que una documentación obrante en el expediente o en poder del Ayuntamiento, lo que se solicita es una información sobre las causas, efectos y consecuencias del procedimiento de modificación catastral. Esta información, atendido el momento procesal en el que se encuentra el procedimiento, todavía no existe, porque la Administración todavía no ha propuesto una concreta modificación, pues está a la espera, precisamente, de identificar adecuadamente el error mediante el correspondiente informe técnico. Es decir, la información que solicita el reclamante, según informa el Ayuntamiento, todavía no existe, si bien deberá ser elaborada, conforme a lo previsto en la LFRRTC.

En consecuencia, nos encontramos ante un supuesto típico de causa de inadmisión por solicitarse una información en curso de elaboración en un expediente administrativo.

Conforme a lo previsto en el artículo 37.e) LFTBG deberán ser inadmitidas a trámite *“las solicitudes de información pública que se refieran a documentación preparatoria, material en curso de elaboración, documentos o datos inconclusos que no formen parte del expediente administrativo”*. La LFTBG define lo que se entiende

por datos inconclusos afirmando que *“son aquéllos en los que la Administración Pública está trabajando internamente y no se ha emitido ningún dictamen, informe o aprobación”*.

Como ya pusimos de manifiesto en el Acuerdo 5/2017 de junio de 2017, del Consejo de Transparencia de Navarra, *“aun entendiendo en forma amplia el objeto del derecho al acceso, es innegable la necesidad de la preexistencia de la información pública, sea cual sea su soporte. Como se ha señalado, el derecho de acceso debe recaer sobre una información pública existente, ya que la Ley, ni la foral, ni la estatal, configuran un derecho que tenga por objeto una actividad informativa por parte de la Administración. Es por ello por lo que, de forma generalizada, quedan fuera del amparo de las normas sobre acceso a la información pública aquellas solicitudes que suponen o precisan de una importante actividad de elaboración por parte de la Administración requerida. Así, de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 b) de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, es causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información el que dichas solicitudes “se refieran a documentación preparatoria, material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos y que no formen parte del expediente administrativo. Por datos inconclusos se entienden aquellos sobre los que la administración pública esté todavía trabajando internamente y no se haya emitido ningún dictamen informe o aprobación.” Se corresponde esta causa de inadmisión con la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la cual determina que serán inadmitidas mediante resolución motivada las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. De este modo, el derecho de acceso a la información pública solo puede ser afirmado si tal información preexiste a la solicitud, sin que pueda exigirse a la Administración la actuación consistente en elaborar ex novo la documentación o información objeto de solicitud. Es el caso que ahora se analiza, se afirma por la Administración que no existe documentación y que la solicitud viene referida a un conjunto de actuaciones que se encuentran en fase de definición”*.

En este mismo tema se pronuncian en igual sentido, entre otras, las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 11/2015, de 25 de mayo; 86/2015, de 25 de mayo; 198/2015, de 23 de septiembre; 403/2015, de 21 de enero de 2016; 165/2016, de 8 de julio; 192/2016, de 14 de julio; 202/2016, de 22 de julio; 214/2016 de 22 de agosto; 396/2016, de 25 de noviembre; 419/2016 de 15 de febrero de 2017 o 28/2017, de 18 de abril. Así mismo, podemos encontrar algunas resoluciones de los consejos autonómicos que se pronuncian también en el mismo

sentido como por ejemplo es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que afirmaba en su Resolución, 64/2016, de 20 de julio, que *“la legislación de transparencia carece de alcance prospectivo”* por lo que *“ni siquiera cuando se tenga la certidumbre de que la información estará de forma inminente, inmediatamente después de presentarse la solicitud, a disposición de la entidad a la que se pide la misma, podría entenderse ésta obligada a admitir a trámite la solicitud en cuestión”*.

Quinto. Así mismo procede declarar la inadmisión de la reclamación en la medida en que la solicitud formulada ante el Ayuntamiento el 29 de octubre de 2018 (reiterada el 2 de noviembre) requiere a éste para que entregue *“documentación que explique en qué consiste el error detectado y en qué medida nos afecta la modificación propuesta”*. Esta solicitud tal y como está planteada por el reclamante, implica la elaboración de informes y supone una consulta jurídica, por lo que, por aplicación de lo previsto en el artículo 37 c) LFTBG procede, también por esta causa declarar la inadmisión.

El derecho de acceso a la información pública permite a los ciudadanos acceder a documentos en poder de la Administración que ya figuren en soportes materiales preexistentes al momento de la solicitud, como ya se ha indicado, pero no conlleva para la Administración un deber de contestar a preguntas sobre determinadas cuestiones jurídicas o administrativas o de elaborar informes para que explique errores detectados o para que se detallen efectos de posibles modificaciones. El derecho de acceso a la información pública otorga al ciudadano la facultad de obtener documentos ya existentes y concluidos, pero no a solicitar una actuación activa por parte de la Administración que consista en la respuesta a consultas jurídicas o técnicas que el solicitante pueda plantear.

En su virtud, siendo ponente doña Gemma Angélica Sánchez Lerma, 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. Inadmitir la reclamación formulada por don XXXXXX frente al Ayuntamiento de Lizoáin-Arriasgoiti.

2º. Notificar este acuerdo a don XXXXXX.

3º. Trasladar este acuerdo al Ayuntamiento de Lizoáin-Arriasgoiti.

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
(Consta firma en origina)

Juan Luis Beltrán Aguirre