

## **Reclamación 37/2020**

**ACUERDO AR 03/2021, de 1 de febrero, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada en relación con el Ayuntamiento del Valle de Egüés.**

### **Antecedentes de hecho.**

1. El 25 de noviembre de 2020 se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra un escrito firmado por don RRRRRR, en nombre y representación de doña BBBBBB, don LLLLLL, doña MMMMMM, doña AAAAAA y doña EEEEEEE, en el que formulaba una reclamación contra el Ayuntamiento del Valle de Egüés, por la falta de respuesta a dos escritos de solicitud de información, referidos a unas obras de ampliación del Hotel Castillo de Gorraiz.

La reclamación solicitaba que se ordenase al citado ayuntamiento el acceso y entrega de la documentación que se le había solicitado mediante dos escritos de 23 de septiembre de 2020. En esos escritos se pedía la entrega de:

- Una copia de los expedientes y documentos siguientes: 1) proyecto de obras de ampliación del Castillo de Gorraiz, así como sus modificaciones, 2) acta de inspección de los técnicos municipales sobre las obras que se están ejecutando, y 3) licencia de obras de la ampliación del hotel Castillo de Gorraiz, y sus modificaciones.

- Una copia del expediente de actividad clasificada que se tramita en relación con la ampliación del Hotel Castillo de Gorraiz.

2. El 14 de diciembre de 2020 la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra dio traslado de la reclamación al Ayuntamiento del Valle de Egüés para que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo y las alegaciones que considerase oportunas, a los efectos de resolverse la reclamación presentada.

3. En el plazo de diez hábiles establecido para la remisión del expediente y las alegaciones, que finalizó el pasado 4 de enero de 2021, no se había recibido en el Consejo de la Transparencia de Navarra ninguna documentación remitida por el Ayuntamiento del Valle de Egüés.

### **Fundamentos de derecho.**

**Primero.** La reclamación presentada en el Consejo de Transparencia de Navarra se interpone porque el Ayuntamiento del Valle de Egüés no facilitó al ahora reclamante, quien entonces actuaba en nombre y representación de varias personas, entre ellas las que figuran en el escrito de reclamación, determinada información que solicitó el 23 de septiembre de 2020.

En esta fecha, el reclamante solicitó al ayuntamiento:

- Una copia de los expedientes y documentos siguientes: 1) proyecto de obras de ampliación del Castillo de Gorraiz, así como sus modificaciones, 2) acta de inspección de los técnicos municipales sobre las obras que se están ejecutando, y 3) licencia de obras de la ampliación del hotel Castillo de Gorraiz, y sus modificaciones.

- Una copia del expediente de actividad clasificada que se tramita en relación con la ampliación del Hotel Castillo de Gorraiz.

El día de la presentación de la reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra el solicitante seguía sin haber recibido ni respuesta, ni documentación alguna.

**Segundo.** A tenor de 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 garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos (artículo 63).

El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se le presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, emanadas, entre otros, de los ayuntamientos de Navarra (artículo 64), cualquiera que sea la normativa aplicable (disposición adicional séptima, número 2).

**Tercero.** Como se ha indicado en los antecedentes, el Consejo no ha recibido alegaciones por parte del Ayuntamiento de Egüés/Eguesibar. En este sentido, el Consejo ha de insistir en la importancia de disponer de las alegaciones procedentes de la administración concernida por la reclamación, para poder contar con los argumentos

de todas las partes involucradas y con mayores elementos de juicio para poder dictar la resolución (en el mismo sentido se pronuncia ante la falta de alegaciones el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en varias de sus resoluciones, de las que se cita, a título de ejemplo, la 266/2020, de 5 de octubre).

Ha de recordarse en este punto que el artículo 68 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, establece, para las administraciones públicas de Navarra, el deber de facilitar al Consejo de Transparencia de Navarra la información que les solicite y prestarle la colaboración necesaria para el desarrollo de sus funciones. Y también que el artículo 69.1 dispone que los actos de petición de información y documentación son vinculantes para las administraciones públicas.

**Cuarto.** El acceso a la información sobre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente se rige por lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, salvo en aquellos supuestos en que la normativa especial establece, con rango de ley, limitaciones para el acceso por razón de la protección de determinados intereses públicos o de la protección de datos de carácter personal, como así lo prevé la disposición adicional séptima, número 1 de la citada Ley Foral.

En materia de ordenación del territorio y urbanismo, el artículo 9 de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, cuyo texto refundido fue aprobado por el Decreto Legislativo Foral 1/2017, de 26 de julio, reconoce, además, la acción pública para exigir, ante los órganos administrativos y la jurisdicción contencioso-administrativa, la observancia de la legislación y el planeamiento reguladores de la actividad territorial y urbanística.

El artículo 7.1 de esta misma Ley Foral, bajo el título “participación ciudadana”, establece el deber para las Administraciones públicas de procurar que la actividad urbanística se desarrolle conforme a las necesidades y aspiraciones de la Comunidad Foral de Navarra, del presente y del futuro, promoviendo un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, suscitando la más amplia participación ciudadana y garantizando los derechos de información e iniciativa de los particulares y de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses.

Por tanto, en materia de urbanismo, todas las personas tienen derecho a acceder a la información territorial y urbanística que esté en poder de las Administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar un interés determinado. Esto lo reconocía específicamente el artículo 8.1 de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo a la que se ha hecho referencia, siguiendo la línea de leyes urbanísticas

anteriores en el mismo sentido, y también lo reconoce, ya con carácter general, la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, en sus artículos 2.1 c), 13.1 b) y 30.1, con arreglo a la cual cualquier ciudadano o ciudadana, sea persona física o persona jurídica, tiene derecho a acceder, mediante solicitud previa y sin necesidad de invocar interés alguno, a la información pública que obre en poder de las entidades locales de Navarra, sin más limitaciones que las que esta Ley Foral contempla.

**Quinto.** La Resolución 514/2019, de 16 de octubre, del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, recuerda, reforzando las ideas expuestas, que la previsión normativa del acceso a la información urbanística se encuentra recogida en el artículo 5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que reconoce a todo ciudadano el derecho a:

“c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.

f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.”

Con base en este artículo 5 de la Ley de Suelo y, además, en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (que establece la competencia de los municipios en materia de urbanismo), son abundantes las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que estiman reclamaciones y reconocen el derecho de los ciudadanos a acceder a los expedientes de licencias urbanísticas, a las actas de inspección o a las licencias de actividad,

siempre que se garantice la “anonimización” de los datos de las personas físicas. Entre las más recientes resoluciones pueden encontrarse la citada 514/2019, de 16 de octubre, y otras, como las resoluciones 10/2020 y 83/2020, de 25 de junio; 54/2020, de 19 de junio; 315/2020, de 15 de octubre, y 266/2020, de 5 de octubre.

**Sexto.** La documentación urbanística que solicita el reclamante (proyecto de obras y licencia de obras de ampliación del Castillo de Gorraiz y sus modificaciones, y acta de inspección de los técnicos municipales sobre las obras que se están ejecutando) es merecedora, a los efectos de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de la consideración de “información pública”, pues versa sobre actos administrativos urbanísticos que genera el ayuntamiento en su función de control de la legalidad urbanística e inspección de proyectos y obras de edificación en el suelo de su término municipal.

Como tal información pública, no considera el Consejo que, sobre el proyecto de obras y la licencia de obras, concurren las limitaciones del derecho de acceso que establece el artículo 31 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo. Correspondía, en todo caso, al Ayuntamiento del Valle de Egúés haber explicitado en el momento procedimental oportuno, con ocasión de la petición, los motivos de la posible concurrencia de las limitaciones, pero no lo hizo y se produjo el paso del tiempo. Tampoco lo ha hecho en el trámite de alegaciones. Tratándose de documentos de evidente naturaleza urbanística a los que el legislador ha anudado de manera indubitada el derecho de acceso a la información urbanística y la acción pública urbanística, el Consejo no aprecia que el hecho de la entrega del proyecto de obras y de la licencia urbanística de la ampliación del Hotel Gorraiz al solicitante pueda causar perjuicios a la seguridad pública, la garantía de la confidencialidad en procesos de toma de decisión, la igualdad de las partes en procesos judiciales, los intereses económicos y comerciales, las funciones administrativas de vigilancia e inspección, el secreto profesional, la propiedad industrial o intelectual o la protección del medio ambiente.

En la materia urbanística, desde hace décadas, los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho de acceso a la información que obra en poder de las Administraciones públicas y, además de ello, cualquier persona puede velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico urbanístico en el ejercicio de la acción pública, por lo que no se requiere ser “interesado” para acceder a esa información, ni hay ninguna reserva legal que declare la materia urbanística como reservada, sino más bien todo lo contrario, ya que el legislador la ha considerado “pública”.

Quien solicita una licencia urbanística para una obra está sujeto al ordenamiento jurídico, y este anuda cargas jurídicas que el solicitante ha de soportar, como la

exigencia de un proyecto técnico para determinadas obras de edificación, la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico preexistente, el derecho de los demás ciudadanos a conocer ese concreto proyecto y su autorización, el derecho de los ciudadanos a participar en la creación de la ciudad o “derecho a la ciudad”, así como la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan la referida acción pública para asegurar la ordenación de la ciudad que los representantes de la comunidad han preestablecido en el planeamiento urbanístico correspondiente.

Tampoco se aprecia que sea necesaria la protección de datos personales en los términos a que se refiere el artículo 32 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, ya que se alcanza esa protección con el borrado o la eliminación de aquellos datos personales de personas físicas que, en su caso, puedan aparecer en el proyecto de obras y en la licencia de obras de la ampliación del Hotel Castillo de Gorraiz. No obstante, sí que deberán mantenerse en esos documentos los datos de los cargos municipales y, en su caso, funcionarios que en los mismos hayan intervenido por su condición de tales, y también los de los profesionales y técnicos, municipales o externos, que hayan participado en su elaboración, así como de las personas jurídicas que promuevan o participen en la obra, pues las leyes determinan las responsabilidades urbanísticas de autoridades, funcionarios, promotores, propietarios, técnicos intervinientes, constructores, etcétera.

No se observa tampoco motivo alguno que imponga dar una información parcial. Ni, finalmente, se considera exigible la audiencia a terceros posibles afectados del artículo 39.3, pues reiteramos que esta es una materia, la urbanística, que, por su relevancia pública para la comunidad y el interés general, produce que los ciudadanos promotores de actos urbanísticos queden sometidos a una relación de sujeción especial y que sus solicitudes de licencia y proyectos urbanísticos puedan ser conocidas y controladas en todo momento por cualquier persona e incluso impugnadas por estas en su condición ciudadana (*status civitatis*). La documentación cuya entrega se solicita no es la propia de la actividad interna de la entidad promotora de la obra, ni de sus miembros, sino que está subordinada, por mandato legal, a la “ordenación de la ciudad” y, por ello, obligada a presentar contenidos estrictamente técnicos y jurídicos previamente determinados por las normas y relacionados con el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanísticas. No hay, en este sentido, una posible afección negativa a los intereses de los terceros, pues no se busca ello, sino garantizar el derecho preferente a que la edificación se realice conforme a las determinaciones del planeamiento en aras de interés público. La potencia del “interés público general” al que

se refiere el artículo 39.3 *in fine* ha de considerarse, en los casos urbanísticos, manifiesta y prevalente.

**Séptimo.** En cuanto a la petición del acta de inspección de los técnicos municipales sobre las obras que se están ejecutando, pudiera haber alegado el ayuntamiento un posible perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control en la materia urbanística, pero, al no haberlo hecho, ha de deducirse que no observó afección negativa alguna y que, por ello, no reaccionó. En todo caso, no bastaría con alegar un posible perjuicio para esas funciones, sino que se requeriría lo que se ha dado en llamar “el test del daño”, consistente en que el órgano administrativo que alegue esta limitación al derecho de acceso a la información, acredite, en el caso concreto y sin formulaciones genéricas y vagas, de forma razonable y razonada, que existe un perjuicio concreto para las funciones administrativas de inspección y control, así como el alcance, dimensión, etcétera de ese perjuicio concreto, a quién se produce, por qué motivo, durante cuánto tiempo, etcétera.

**Octavo.** Lo señalado en los fundamentos jurídicos precedentes para la solicitud de la denominada “información urbanística” resulta prácticamente de análoga aplicación al caso de la petición de una copia del expediente de actividad clasificada que se tramita en relación con la ampliación del Hotel Castillo de Gorraiz.

Es esta una información que debe ser considerada también como “información pública” y que guarda relación con el medio ambiente, materia en la que rige la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo (disposición adicional séptima).

El Consejo no aprecia aquí tampoco que la entrega de esta documentación solicitada (el expediente de actividad clasificada) a los solicitantes pueda perjudicar la protección del medio ambiente, ni tampoco en qué pueda perjudicar la seguridad pública, la confidencialidad de los procesos de toma de decisión, los intereses económicos y comerciales, o la propiedad intelectual, industrial o el secreto profesional.

Un expediente de actividad clasificada refleja el procedimiento administrativo que ha de seguir la Administración pública para conceder la licencia municipal de actividad clasificada, con las determinaciones que sea necesario, a los promotores de actividades que puedan tener incidencia en el medio ambiente, en este caso para la ampliación de un hotel. Ese expediente debe contener: la solicitud, los documentos preceptivos que exige el artículo 66 del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, aprobado por el Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre (proyecto técnico con su memoria, documentos gráficos, presupuestos...), el trámite de información pública, su resultado (alegaciones y respuestas), los informes de los servicios técnicos municipales,

los informes de otros organismos que sean exigibles, y, como acto final, la licencia municipal de actividad clasificada que se haya concedido o su denegación. Ninguno de estos extremos supone a priori un riesgo para las limitaciones del artículo 31 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, ni para los intereses legítimos del promotor de la actividad, menos aun cuando el proyecto de la actividad está sometido *ex lege* a información pública para que cualquier persona pueda alegar al mismo. Y la Administración que quiera velar para que no haya ningún riesgo para esas limitaciones o para los intereses y derechos de terceros particulares, viene obligada a resolver la solicitud y a motivar las razones de la posible negativa de la entrega con apoyo justificado en ellas.

En relación con el acceso por terceros a las licencias de actividad, se ha pronunciado favorablemente el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 420/2017, de 26 de junio de 2018, con cita, entre otros, del artículo 84 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, criterio que también el Consejo de Transparencia de Navarra comparte.

**Noveno.** En los dos casos de las solicitudes, se observa que ambas datan de 23 de septiembre de 2020 y que las reclamaciones ante el Consejo por el silencio municipal se interpusieron el 25 de noviembre, esto, es superando el plazo de más de dos meses que, para su resolución, menciona el artículo 8.3 de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, el de un mes que establece la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, y el plazo de un mes al que se refiere la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Por tanto, las reclamaciones satisfacen el requisito temporal para su interposición, mientras que la actitud del ayuntamiento adolece del defecto de la no respuesta en el tiempo prefijado por las leyes.

Con independencia de que entre en juego o no la institución del silencio positivo (que sería un *plus* adicional para acordar la entrega, aun cuando nunca podrá ir este instituto jurídico contra la Ley en la concreta materia del derecho de acceso a la información pública), ha de reconocerse que la información solicitada es una documentación técnica y administrativa que exige la Ley a quienes pretenden la ampliación de un edificio para el uso como hotel, por lo que se deduce lógicamente que dicha documentación existe y obra en poder del Ayuntamiento del Valle de Egüés. Por ello, al no apreciar limitación o motivo para impedir su entrega, el Consejo concluye que los solicitantes tenían derecho a conocer esa información, por lo que dicho derecho debió haberse reconocido y materializado por el ayuntamiento de un modo efectivo en el plazo máximo legal fijado. Como no ocurrió así, el Consejo debe estimar la



reclamación y adoptar las medidas necesarias para que la información pública pedida llegue a los solicitantes lo antes posible, con las garantías necesarias en cuanto a la protección de datos personales de personas físicas.

En su virtud, siendo ponente Francisco Javier Enériz Olaechea, 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 transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

#### **ACUERDA:**

**1º.** Estimar la reclamación formulada por don RRRRRR, en nombre y representación de doña BBBBBB, don LLLLLL, doña MMMMMM, doña AAAAAA y doña EEEEEEE, ante la falta de respuesta del Ayuntamiento del Valle de Egüés a sus dos escritos de solicitud de información relacionada con las obras de ampliación del Hotel Castillo de Gorraiz y el expediente de actividad clasificada.

**2º.** Dar traslado de este acuerdo al Ayuntamiento del Valle de Egüés para que, en el plazo de diez días, proceda a:

A) Entregar al reclamante una copia de los expedientes y documentos siguientes:

1) Una copia del proyecto de obras de ampliación del Castillo de Gorraiz, así como de sus modificaciones.

2) Una copia del acta de inspección de los técnicos municipales sobre las obras que se están ejecutando.

3) Una copia de la licencia de obras de la ampliación del hotel Castillo de Gorraiz, y sus modificaciones.

4) Una copia del expediente de actividad clasificada en relación con la ampliación del Hotel Castillo de Gorraiz.

Dicha documentación a entregar ha de incluir el borrado o tachado de aquellos datos personales de terceras personas físicas que aparezcan en ella. En cambio, deberán mantenerse los datos de los cargos municipales y, en su caso, funcionarios que en los mismos hayan intervenido por su condición de tales, de los profesionales y técnicos que hayan participado en la redacción de los documentos y figuren en estos, así como los datos de las personas jurídicas intervinientes.

B) Remitir al Consejo de Transparencia de Navarra copia del envío de la información realizado al reclamante, en el plazo de diez días hábiles desde que se efectúe, a fin de acreditar el debido cumplimiento de este acuerdo.

**3º.** Notificar este acuerdo a don RRRRRR, a los efectos oportunos.

**4º.** Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, puede 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**