

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 30 de enero 2003

Fecha: 30/01/2003

Marginal: 08019330022003100093

Jurisdicción: Contencioso-Administrativo

Ponente: DIMITRY BERBEROFF AYUDA

Origen: Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

Tipo Resolución: Sentencia

Supuesto de Hecho: Denegación de documentación e información por parte de ayuntamiento en expediente urbanístico.

Cabecera: Derecho de los interesados a la obtención de información y documentación. Derecho a obtener copias y certificaciones. Libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Texto

Encabezamiento

Número de Resolución:

142/2003

Número de Recurso:

1689/1997

Procedimiento:

CONTENCIOSO

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Recurso nº 1689/97

Partes: D. Augusto C/ AYUNTAMIENTO DE RIBA-ROJA D'EBRE

(TARRAGONA)

S E N T E N C I A N º 142

Ilmos. Sres.Magistrados:

D. JOSÉ MANUEL BANDRES SANCHEZ CRUZAT

Dª Mª FERNANDA NAVARRO DE ZULOAGA

D. DIMITRY BERBEROFF AYUDA

En la ciudad de Barcelona, a treinta de enero de dos mil tres.

VISTO POR LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCION SEGUNDA), constituida para la resolución de este recurso, ha pronunciado en el nombre del Rey, la siguiente sentencia en el recurso contencioso administrativo nº 1689/97, interpuesto por D. Augusto , representado y asistido por el letrado D. Sebastian Grau Avila, contra el AYUNTAMIENTO DE RIBA-ROJA D'EBRE (TARRAGONA), representado por el Procurador D. Carlos Javier Ram de Viu de Sivatte y asistido por letrado. Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. DIMITRY BERBEROFF AYUDA, quien expresa el parecer de la SALA.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- El letrado citado, actuando en nombre y representación de la parte actora, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución presunta por silencio administrativo del Ayuntamiento por la que se desestima la petición formulada por el actor de que se le entregase por copia o por acceso a los correspondientes expedientes administrativos, determinada información sobre el proyecto técnico y otros documentos en relación con las obras realizadas por el Ayuntamiento en la C/ S. Agustí nº1.

SEGUNDO.- Acordada la incoación de los presentes autos, se les dió el cauce procesal previsto por la Ley de esta Jurisdicción, habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites conferidos de demanda y contestación; en cuyos escritos respectivos en virtud de los hechos y fundamentos de derecho que constan en ellos, suplicaron respectivamente la anulación de los actos objeto del recurso y la desestimación de éste, en los términos que aparecen en los mismos.

TERCERO.- Por auto de 30 de marzo de 1999, la Sala acordó el recibimiento del pleito a prueba, practicándose las que se propusieron y consideraron de aplicación. Se

continuó el proceso por el trámite de conclusiones sucintas que las partes evacuaron y, finalmente se señaló día y hora para votación y fallo que tuvo lugar el 29 de noviembre de 2002.

CUARTO.- En la sustanciación del presente procedimiento se han observado y cumplido las prescripciones legales.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.-Con ocasión de la construcción de un edificio en la localidad de Riba-Roja de Ebro, consistente en una nave para almacén, D. Augusto , propietario de una finca ubicada al lado de dicho almacén, interesó mediante escrito presentado en fecha 13 de febrero de 1997, ante el Ayuntamiento de dicha localidad, la expedición de determinada documentación que aparecía referida en dicho escrito.

Concretamente, esgrimiendo su condición de interesado directo en el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento para la construcción del citado edificio, (ex art 31.1.b) de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre) así como a tenor del artículo 35 del mismo texto legal, argumentando que la confección del proyecto técnico, la tramitación de la aprobación municipal de la construcción, la adjudicación de las obras y su ejecución así como su financiación, podían no ajustarse la legalidad vigente y todo ello a fin de iniciar inmediatamente las acciones de nulidad y de exigencia de responsabilidad e indemnizaciones por daños y perjuicios, interesaba, que le fuesen librados los siguientes documentos mediante el pago de las tasas correspondientes:

-Proyecto técnico y constructivo del edificio con el correspondiente plano de emplazamiento y de situación dentro de la parcela donde ha sido ubicado, así como pliego de condiciones técnicas.

-Acuerdo o resolución municipal aprobatoria de ese proyecto.

-Acuerdo municipal aprobatorio de la convocatoria de la licitación pública para la adjudicación de las obras.

-Acuerdo municipal o resoluciones aprobatorias de la adjudicación del contrato de obras a la empresa constructora.

-Acta de comprobación del replanteo.

-Certificación final de obras si estuviesen acabadas.

-Acuerdo o resolución municipal por la que solicita subvención o financiación para la construcción de esta nave, así como la acreditación de la aprobación de esta subvención por parte del organismo correspondiente.

-Acreditación de la documentación técnica transmitida al organismo subvencionante para la construcción de la nave.

Con fecha 13 de mayo de 1997, D. Augusto solicito certificación de acto presunto por el transcurso del término establecido de tres meses para resolver la petición anteriormente referida, y todo ello a los efectos de poder impugnar la desestimación presunta de aquella petición en vía contencioso-administrativa.

SEGUNDO.-Como pone de manifiesto el recurrente en el fundamento de derecho primero de su demanda, la cuestión planteada en el presente recurso se centra única y exclusivamente en determinar si el Ayuntamiento demandado está obligado a facilitar la información con el contenido y en la forma solicitada en el escrito presentado por el recurrente.

Frente a todo ello, la Corporación Local demandada aduce la inadmisibilidad del recurso por presentación extemporánea de la demanda, patrocinando asimismo que en la medida que lo que se recurre es una supuesta denegación de información que tienen por objeto el accionar posteriormente, por razones de ilegalidad, contra una obra de titularidad del Ayuntamiento, habida cuenta que dicha solicitud de información fue acumulada al expediente seguido ante el Ayuntamiento y relativo a la legalidad de la construcción, considera que el presente recurso contencioso administrativo carece de objeto susceptible de impugnación en sede jurisdiccional

Finalmente entiende ya en cuanto al fondo, que no se ha producido ninguna vulneración de los derechos del recurrente, pues siete días después de presentar la reclamación ante el Ayuntamiento, la obra se hallaba totalmente finalizada sin que con anterioridad a la finalización de las obras se hubiera ejercitado acción alguna; asimismo entiende que la obra en cuestión estaba incluida dentro del Plan Unic d'Obres y Serveis de Catalunya, habiendo sido objeto de exposiciones públicas en diferentes fases de su tramitación, y finalmente que el actor se negó a tomar vista del expediente.

TERCERO.-Dadas las alegaciones eventualmente impeditivas del enjuiciamiento de fondo, procede en primer término abordar el análisis de las mismas.

Por lo que se refiere a la presentación extemporánea de la demanda, debe estarse al Auto dictado en este mismo procedimiento en fecha 14 de octubre de 1998 admitiendo el escrito de demanda presentado dentro del día en que se notificó la resolución de preclusión del plazo, criterio éste por lo demás efectivamente plasmado en el artículo 52.2 de la Ley 29/98 de 13 de julio reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa.

Tampoco puede prosperar la argumentación del Ayuntamiento relativa a la imposibilidad de que la denegación de información aquí impugnada, pueda constituir objeto válido de un proceso contencioso administrativo, por cuanto que la circunstancia de que la petición de información fuese acumulada a otro expediente tramitado ante dicha Corporación, no quita ni añade nada al derecho que a través del presente proceso, se intenta hacer valer por el recurrente, y que no es otro que el dirigido a la obtención de información a través de la certificación de determinada documentación.

CUARTO.-Dados los términos en los que aparece planteado el debate, la Sala considera oportuno recordar con carácter previo, que la denominada garantía institucional de las Entidades Locales, debe integrarse a partir de la noción de "asunto de interés local" entendido éste en un sentido subjetivo, esto es, no extraído de manera directa e inmediata de la Ley, sino a partir del conjunto de asuntos relativos a la comunidad local y por ende afectantes al círculo de personas que precisamente vienen a institucionalizar dichas Corporaciones.

Por otro lado, no debe perderse de vista que el derecho de participación ciudadana, y en concreto a través de la vertiente de petición y efectiva obtención de la información correspondiente, contribuye a fortalecer el principio de transparencia que se proyecta como elemento esencial exigible de toda actuación administrativa.

La participación ciudadana no se detiene únicamente en el ámbito etéreo de los principios, sino que viene a estar encarnada en auténticas disposiciones normativas, incluso plasmadas al máximo nivel normativo.

Basta recordar el mandato contenido en el artículo 9.2 de la Constitución por el cual corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Por otro lado, el artículo 23,1 de la Constitución si bien viene a establecer el concreto ámbito de debate que eventualmente pueda suscitarse, en el seno de la participación de los ciudadanos en asuntos públicos mediante representantes y no en una participación de modo general, como han puesto de manifiesto multitud de voces autorizadas, la participación ciudadana en el ámbito de la Administración Local, constituye un auténtico complemento de la democracia representativa, que permite perfeccionar el sistema de control de los representados sobre sus representantes, propiciando su permanencia y superando así el carácter intermitente del control electoral, sin que obviamente la participación así entendida, deba constituir una alternativa al sistema de la democracia representativa.

El derecho a la participación ciudadana queda pues plasmado en multitud de aspectos de la vida local, tal y como lo pone de manifiesto como punto de partida la propia declaración contenida en el artículo 1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que asigna a los municipios la función de ser cauces inmediatos de la participación ciudadana en los asuntos públicos, participación ciudadana que viene a garantizarse, a través de múltiples mecanismos que van, desde la creación de órganos territoriales de gestión desconcentrada como instrumentos para canalizar la participación ciudadana, hasta la consulta popular a la que se refiere el artículo 71 de la Ley 7/85, pasando claro está, por el derecho del ciudadano a la obtención de la información que considere oportuna sobre aspectos de la vida local, siempre evidentemente dentro de los cauces legales.

QUINTO.-El mandato constitucional contenido en el artículo 105.c) de la Carta Magna por el cual se reconoce el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, por decisión del propio Texto

Fundamental exige un desarrollo legislativo que se plasma, por lo que al ámbito de la Administración Local atañe, entre otros, en los artículos 18.1 e) y 70,3 de la LRBRL.

El art. 18-1-e) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 dispone que: "son derechos y deberes de los vecinos: ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art.105 de la Constitución".

Por su parte, el art.70.3 de la misma Ley, establece que "todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art.105, letra b) de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada". En el mismo sentido, el art. 207 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986.

Finalmente, el art. 140 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, enseña que

1. La corporación, por acuerdo del pleno, determinará los medios necesarios para dar publicidad a los acuerdos adoptados por la corporación y las convocatorias de los órganos cuyas sesiones sean públicas, a fin de garantizar el derecho de los ciudadanos a la más amplia información sobre las actividades del ente local.

2. Todos los ciudadanos tendrán derecho a:

a) Obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos adoptados por las corporaciones locales y de sus antecedentes. Para ejercer este derecho será necesario que el solicitante acredite su condición de interesado en el procedimiento, de conformidad con lo dispuesto por la legislación sobre procedimiento administrativo. b) Consultar la documentación, archivos y registros de la corporación. Para ejercer este derecho será necesario que la documentación tenga la condición de pública o se acredite un interés directo en el asunto. No será necesario este requisito si se trata de documentación histórica, de conformidad con lo establecido por la Ley de Archivos de Cataluña.

3. Los derechos anteriores quedarán, en cualquier caso, limitados en todo aquello que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la investigación de delitos o la intimidad de las personas.

4. El procedimiento para ejercer el derecho de información se regulará por acuerdo del pleno. En cualquier caso, la denegación será motivada y justificada de acuerdo con los supuestos establecidos legalmente.

5. Los reglamentos y ordenanzas locales podrán ser consultados en cualquier momento por todos los ciudadanos.

Este derecho a obtener la correspondiente información debe entenderse que corresponde a todo ciudadano y no sólo al que ostenta la condición de vecino, como parece inferirse del artículo 18 anteriormente transcrito, pues, además de que el artículo 70.3 de la propia Ley 7/85 habla del mismo como un derecho que corresponde a todos los ciudadanos, esta idea encuentra incluso un trasfondo constitucional desde el momento que el artículo 20.1 de la Constitución alude también al derecho de todo ciudadano a recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión

Obviamente, además de las prohibiciones y limitaciones propias derivadas de la materia de que se trate (relativas a la seguridad y defensa del Estado, investigación de ilícitos penales, o cuestiones atentatorias a la intimidad de las personas) los principios de eficacia de la actuación administrativa, así como un elemental principio de economía procedimental, determinarán la improcedencia de atender aquéllas peticiones carentes absolutamente de toda justificación, o que por los términos en los que se redacten, sean manifiestamente abstractas o generales.

SEXTO.-Teniendo en consideración la doctrina apuntada en los fundamentos jurídicos antecedentes, entendemos que en el caso que nos ocupa, la petición del recurrente que comprendía la expedición de copia y certificación de los documentos apuntados en el fundamento jurídico primero de la presente resolución, debió ser atendida por el Ayuntamiento demandado.

En efecto, su pretensión no sólo resulta amparada por la normativa anteriormente analizada, sino que además, tal y como se infiere del propio escrito presentado por el recurrente en solicitud de las certificaciones aludidas en fecha 13 de abril de 1997, así como de los propios razonamientos plasmados por el Ayuntamiento en su contestación a la demanda, habida cuenta que el recurrente pretendía la obtención de la expresada documentación a los efectos de poder "iniciar inmediatamente las acciones procedentes", sin duda alguna el no otorgamiento de dicha documentación, cuando su petición se fundamenta precisamente en la necesidad de su conocimiento para materializar la interposición de los recursos que le pudiesen corresponder, viene a restringir de forma injustificada las posibilidades de acción que competen al mismo, con la consiguiente repercusión negativa que ello proyecta si quiera indirectamente sobre el art 24 Ce.

La anterior conclusión cobra especial relevancia, al cuestionarse la legalidad de la decisión municipal adoptada en una materia, que además de incardinarse en el ámbito contractual, interesa de forma clara aspectos urbanísticos, en cuyo seno viene tradicionalmente reconociéndose la acción pública tal y como acontece con el entonces vigente artículo 296,1 del Decreto Legislativo 1/1990 de 12 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Urbanismo en Cataluña.

Pero es que además, siguiendo la trayectoria apuntada por la anterior línea argumental, ninguna dificultad existiría para afirmar, que la materia de que se trata,

podría afectar asimismo aspectos ubicados en el ámbito específicamente medioambiental, en el que debe apuntarse la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990 sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente que impone a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder a la información medioambiental que esté en poder de las Administraciones Públicas, Directiva ésta que provocó la irrupción en nuestro ordenamiento jurídico de la Ley 38/1995 de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, y cuya hermenéutica adecuada la facilita sin duda un instrumento de importancia incuestionable, como es el

Mención hecha del mismo a efectos meramente interpretativos siquiera sea como tributaria del reconocimiento supranacional de dicho derecho.

Por lo demás, la argumentación del Ayuntamiento relativa a que el recurrente se negó a obtener la información solicitada además de no haber quedado acreditada, en modo alguno parece resistir la fuerza del devenir de los hechos posteriores que culminaron con la interposición del presente recurso contencioso administrativo.

Del mismo rechazo se hace acreedor el alegato relativo a que la obra en cuestión verificada por el Ayuntamiento, se inscribía dentro del Pla Únic de Obres y Serveis de Catalunya y que en consecuencia, fue objeto de la debida publicidad garantizando así la difusión suficiente de la misma, por cuanto una cosa es la necesaria publicidad que ha de darse no sólo a la resolución aprobatoria de dicho Plan, así como la de que legalmente es procedente en el procedimiento contractual actuado por la Administración Pública, y otra cosa diferente es el derecho de información ciudadana, que en el caso que nos ocupa se materializa en la obtención de las copias y certificaciones solicitadas por el recurrente.

Finalmente, tampoco cabe entender que a través del informe de fecha 27 de febrero de 1997 del Secretario del Ayuntamiento demandado hubiese quedado colmado el derecho del recurrente a la información solicitada, toda vez que dicho informe únicamente apunta que dicha obra se incluye dentro del Pla Únic de Obres y Serveis de Catalunya, cuya resolución ya fue publicada en el DOGC siendo por lo demás objeto de licitación pública, frente a lo cual y a los efectos de su desarticulación, procede reiterar lo expresado en el párrafo inmediatamente anterior.

SÉPTIMO.- De conformidad con el artículo 131LRJCA, no apreciándose mala fe ni temeridad en ninguna de las partes, no ha lugar a hacer especial pronunciamiento en costas.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre de su majestad el Rey,

Fallo

Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de D. Augusto contra la denegación presunta de la información por él solicitada, condenando al Ayuntamiento demandado a expedir la información solicitada con los documentos interesados. Sin costas Notifíquese la presente resolución en legal

forma. Así por esta nuestra sentencia, de la que se unirá certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que en la misma se expresa, hallándose celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha. Doy fe.