



RESOLUCIÓN PA-77/2020 , de 1 de abril Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por la XXX, representada por XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-126/2018).

ANTECEDENTES

Primero. El 13 de abril de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por la asociación indicada contra el Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz), basada en los siguientes hechos:

“En el BOP 50 de fecha 14 de Marzo de 2018 página 8 aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE CHIPIONA, Cádiz [...], donde se anuncia la apertura del trámite de información pública para posibles alegaciones de los vecinos afectados, ante la aprobación inicial de la modificación del PGOU, las Normas Urbanísticas Particulares del Suelo Urbano, y su Resumen Ejecutivo.

“Esta información no consta en ninguno de los apartados de la web del Ayuntamiento en la fecha en la que se inicia el periodo de información pública establecido por la legislación sectorial, lo que supone un incumplimiento del artículo 7.e) de la Ley 9/2013 [sic, debe entenderse Ley 19/2013] y del artículo 13.1.e) de la Ley 1/2014 de Andalucía”.



Acompañaba a su denuncia copia del Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz núm. 50, de 14 de marzo de 2018, en el que se publica Anuncio de 16 de febrero de 2018 de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz) por el que se hace saber que “[e]l Pleno de la Corporación, en sesión ordinaria, celebrada el día 15 de febrero de 2018 [...], acordó: Aprobar inicialmente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbanística de Chipiona, referida a la regulación de la zona 6, Industrial, de las Normas Urbanísticas Particulares del Suelo Urbano, así como su Resumen Ejecutivo”. Lo que, según se añade, “se hace público a los efectos de la presentación de reclamaciones por plazo de treinta días a contar desde el día siguiente de la inserción de este anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz”.

Junto con el escrito de denuncia se acompaña copia de una pantalla parcial (aparentemente, de fecha 2 de abril de 2018) del Portal de Gobierno Abierto de la Diputación Provincial de Cádiz -sección dedicada al Catálogo de información pública de transparencia del Ayuntamiento de Chipiona-, en la que no se advierte información alguna relacionada con la actuación urbanística denunciada entre los resultados que arroja la consulta del apartado relativo a “Información medioambiental, urbanística y en materia de vivienda” > “Urbanismo”.

Segundo. Mediante escrito de fecha 30 de abril de 2018, el Consejo concedió al Ayuntamiento denunciado un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como para que aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes.

Tercero. El 23 de mayo de 2018, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Chipiona junto al que, en relación con los hechos denunciados, su Alcaldesa-Presidenta remite diversa documentación que describe en los siguientes términos:

“- Informe aclaratorio nº 18/2018, de fecha 17 de mayo de 2018 de la Sra. Secretaria General del Ilmo. Ayuntamiento de Chipiona.

“- Capturas de pantallas obtenidas del Portal de Transparencia, en las que se aprecian que la publicación y validación de dichos anuncios son 16 de febrero de 2018 y 14 de marzo de 2018.

“- Anuncio del BOP de Cádiz nº 50 página 8, relativo a la publicación del acuerdo de aprobación inicial de la Modificación del Plan General de Ordenación Urbanística de Chipiona, referida a la zona 6 Industrial, de la Normas Urbanísticas particulares del Suelo Urbano, así como su Resumen Ejecutivo.



“- Dos reportes de correos electrónicos de consultas del Responsable de Seguridad del Ilmo. Ayuntamiento de Chipiona, enviadas al Portal de Transparencia, solicitando que aparezcan las fechas de las publicaciones, para que el ciudadano pueda ver la fecha de publicación y de expiración de los documentos subidos a dicha plataforma, de fechas 27 y 30 de abril de 2018, anteriores a su petición”.

Entre la documentación descrita cabe destacar el Informe emitido por la Secretaría General del Consistorio denunciado, en fecha 17 de mayo de 2018, que se pronuncia en los siguientes términos:

“1ª.- Se ha cumplido con el trámite exigido por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia del Estado, Ley 1/2014, de Transparencia de Andalucía, así como, lo exigido por el artículo 41.3 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía mediante publicación de Anuncio sobre el acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación celebrada el día 15 de febrero de 2018 por el que se aprueba inicialmente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbanística de Chipiona, referida a la regulación de la zona 6, Industrial, de las Normas Urbanísticas Particulares del Suelo Urbano, así como su Resumen Ejecutivo.

“Prueba de lo manifestado anteriormente, es [...] [el] documento obtenido del Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Chipiona perteneciente a la Excm. Diputación Provincial de Cádiz [que el informe adjunta como Anexo I] en el que se puede comprobar que el documento digital que contiene el Anuncio de referencia fue subido al mismo y habilitado para su difusión digital con fecha 14 de marzo de 2018, es decir, que el 2 de abril de 2018, (captura de pantalla que nos remite el denunciante) ya estaba publicado.

“2ª.- En la imagen aportada en la denuncia donde aparece el Catálogo de Información Pública del Ayuntamiento de Chipiona, área de Urbanismo no aparecen desplegados completamente los documentos digitales contenidos en los ítems de Urbanismo.

“[El informe incorpora] como documento Anexo nº 2 imagen donde se puede comprobar la inclusión del anuncio de referencia Catálogo de Información Pública del Ayuntamiento de Chipiona, área de Urbanismo, una vez se despliega su contenido.

“3ª.- [El informe también incorpora] dos reportes de actividad de remisión de correo electrónico a la Excm. Diputación Provincial de Cádiz remitidos por el responsable



de seguridad del Ilmo. Ayuntamiento de Chipiona de fecha 27 y 30 de abril de 2018 donde se realiza petición a la Diputación de Cádiz para que se incorpore la fecha de publicación de los distintos ítems en el portal de transparencia, hasta que fecha se puede presentar documentación, así como la emisión de un certificado del tiempo que ha esta publicado el anuncio.

“4ª.- Finalmente indicar que a la fecha de emisión del presente Informe se encuentra publicado en el Portal de Transparencia el anuncio sobre el acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación celebrada el día 15 de febrero de 2018, por el que se aprueba inicialmente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbanística de Chipiona, referida a la regulación de la zona 6, Industrial, de las Normas Urbanísticas Particulares del Suelo Urbano, así como su Resumen Ejecutivo, al que dicha denuncia hace referencia”.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la denuncia interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.3 b) de los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (aprobado por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre), y en el artículo 48.1 g) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), en conexión con el artículo 23 del mismo texto legal.

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del citado Decreto 434/2015, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Como establece el artículo 2 b) LTPA, la publicidad activa consiste en “la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública”. Exigencia de publicidad activa que comporta que la información “estaré disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web” de los sujetos obligados al cumplimiento de la ley (art. 9.4 LTPA), y que tal publicación se realice “de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada” (art. 9.1 LTPA).



Pero no solo constituye una obligación para las entidades sujetas al cumplimiento de la legislación en materia de transparencia. Pues, según establece el artículo 7 a) LTPA, la publicidad activa constituye igualmente un *“derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen [...] de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”*.

Tercero. En el asunto que nos ocupa, el supuesto de hecho sobre el que versa la denuncia se refiere a que el ente local denunciado, según manifiesta la asociación denunciante, ha incumplido con ocasión de la aprobación inicial de la Modificación del Plan General de Ordenación Urbanística de Chipiona, referida a la regulación de la zona 6, Industrial, de las Normas Urbanísticas Particulares del Suelo Urbano así como su Resumen Ejecutivo, la obligación prevista en el art. 13.1 e) LTPA [art. 7 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG)], según el cual han de publicarse telemáticamente *“los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación”*.

Como es sabido, en virtud de la obligación de publicidad activa antedicha, las administraciones públicas andaluzas están obligadas a publicar los documentos (todos) que, según prevea la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos al período de información pública durante su tramitación.

El Consejo viene manifestando reiteradamente en sus resoluciones que esta exigencia de publicidad supone un significativo paso adelante en cuanto a transparencia de la actuación pública en el proceso de aprobación de las disposiciones y actuaciones administrativas que favorece -qué duda cabe- no sólo un mayor alcance, difusión y conocimiento por la ciudadanía de esas actuaciones, sino también la participación efectiva de ésta en la toma de decisiones, y supone un claro avance en el acceso a la información respecto a la normativa anterior, que hacía escasa, o casi nula, la posibilidad de participación de los ciudadanos, e incluso dificultaba el mero conocimiento de la información. Es muy notable, como resulta obvio, la diferencia que entraña que el Ayuntamiento sólo exhiba los documentos de que se trate a quien acuda físicamente a la sede de la Corporación, y en las horas que éste decida, a que pueda ser accesible, según prevé el art. 9 LTPA, a través de las correspondientes sedes electrónicas, portales o páginas web de las entidades concernidas.

Cuarto. En relación con la denuncia formulada, y en virtud de lo establecido en el artículo 32.1. 2ª de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA), *“[l]a aprobación inicial del instrumento de planeamiento obligará al sometimiento de éste a información pública por plazo no inferior a un mes, ni a veinte días si se trata de Estudios de*



Detalle..."; además, el artículo 36.1 de la mencionada norma dicta que "[l]a innovación de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento se podrá llevar a cabo mediante su revisión o modificación. Cualquier innovación de los instrumentos de planeamiento deberá ser establecida por la misma clase de instrumento, observando iguales determinaciones y procedimiento regulados para su aprobación, publicidad y publicación, y teniendo idénticos efectos...". Así, de acuerdo con lo expresado anteriormente, el procedimiento de aprobación de la modificación urbanística denunciada debe someterse al trámite de información pública.

Y es esta exigencia de la legislación sectorial vigente (LOUA) la que activa a su vez la obligación de llevar a cabo la publicación, como parte de la publicidad activa de la entidad, de todos los documentos sometidos a dicho trámite de información pública en el portal, sede electrónica o página web del Ayuntamiento, según lo dispuesto en el artículo 13.1 e) LTPA, con independencia de que ya el propio artículo 39.3 LOUA propugnaba la difusión telemática de la citada documentación al establecer que *"[l]a Administración responsable del procedimiento para la aprobación de un instrumento de planeamiento deberá promover en todo caso, antes y durante el trámite de información pública, las actividades que, en función del tipo, ámbito y objeto del instrumento a aprobar y de las características del municipio o municipios afectados, sean más adecuadas para incentivar y hacer más efectiva la participación ciudadana, y facilitarán su conocimiento por medios telemáticos durante las fases de su tramitación"*.

En otro orden de cosas, una vez consultado el anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz núm. 50, de 14 de marzo de 2018, en relación con la referida actuación, puede constatarse cómo se omite cualquier referencia expresa a la posibilidad de consulta del expediente -de lo que se infiere que sólo cabría su consulta presencial-, limitándose a indicar que el acuerdo de aprobación inicial de la modificación urbanística susodicha "se hace público a los efectos de la presentación de reclamaciones por plazo de treinta días a contar desde el día siguiente de la inserción de este anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz". Se prescinde igualmente, por tanto, de cualquier referencia a que la documentación integrante del mismo se encuentra accesible en la sede electrónica, portal o página web de la entidad denunciada.

Quinto. De las alegaciones presentadas por la entidad denunciada y, en particular, de la documentación aportada, se deduce la interpretación errónea en la que ésta incurre en cuanto al alcance de la obligación de publicidad activa cuyo incumplimiento se denuncia, puesto que en todo momento sólo se orientan a acreditar la publicidad en el portal del transparencia municipal del anuncio del trámite de información pública relativo a la actuación urbanística denunciada, pero no de la documentación asociada a dicho trámite, como exige el art. 13.1 e) LTPA ya reseñado y la asociación denunciante reclama.



No obstante, tras el análisis de las dos capturas de pantalla correspondientes al portal de transparencia municipal presentadas por el Consistorio (tomadas a fecha 17/05/2018, según parece advertirse), puede distinguirse la publicación de los dos documentos siguientes relativos a la modificación urbanística objeto de denuncia:

- El primero de ellos, identificado como “Modificación Puntual del PGOU referida a la zona 6, Industrial, de las Normas Urbanísticas Particulares del Suelo Urbano A.I. 15/02/2018”.
- El segundo, descrito como el “Anuncio relativo a la Modificación Puntual del PGOU referida a la zona 6, Industrial, de las Normas Urbanísticas Particulares del Suelo Urbano A.I. 15/02/2018A publicado BOP 14/03/2018”.

Ambos documentos, según indica el “histórico de versiones” mostrado en cada una de las pantallas, fueron publicados en fechas 16 de febrero y 14 de marzo de 2018, respectivamente. La primera de estas fechas viene a coincidir con el día siguiente a la de celebración de la sesión plenaria que acordó la aprobación inicial de la modificación urbanística y apertura del trámite de información pública, y, la segunda, con la publicación del anuncio en el BOP de Cádiz 14/03/2018, ya descrito.

Por su parte, este Consejo, tras la consulta (fecha de acceso: 24/03/2020) del Catálogo de publicidad activa del portal de transparencia municipal -concretamente, del apartado relativo a “Información medioambiental, urbanística y en materia de vivienda” > “Urbanismo”-, ha podido comprobar cómo en la actualidad permanece aún accesible el segundo de los documentos mencionados, es decir, el anuncio de la aprobación inicial de la modificación urbanística denunciada. Igualmente, se ha podido localizar un documento denominado: “Modificación Puntual del PGOU referida a la zona 6, Industrial, de las Normas Urbanísticas Particulares del Suelo Urbano A.D. 19/07/2018”, que facilita el acceso a la documentación atinente al expediente de modificación, firmado el 15/01/2018. Este último documento, como se puede observar, presenta idéntica denominación al primero de los relacionados anteriormente, salvo en lo que se refiere a las iniciales y fecha que se incluyen al final de su denominación. En efecto, las iniciales “A.I.” (entendidas como aprobación inicial) son sustituidas ahora, en este otro documento, por “A.D.” (aprobación definitiva). En cuanto a las fechas, la de 15/02/2018 del primer documento, se suple por la de 19/07/2018, correspondiendo cada una de ellas a la fecha de las sesiones plenarios en las que, respectivamente, se acordaron la aprobación inicial y definitiva de la modificación urbanística objeto de denuncia. Aprobación definitiva que también ha sido posible constatar por este órgano de control mediante el acceso al “Anuncio de aprobación definitiva (19/07/2018) de la Modificación Puntual del PGOU referida a la zona 6, Industrial, de las Normas Urbanísticas Particulares del Suelo Urbano”, publicado igualmente en la misma



sección del portal de transparencia municipal antes indicada.

Pues bien, todo lo expuesto conduce a concluir que el documento de “Modificación Puntual del PGOU referida a la zona 6, Industrial, de las Normas Urbanísticas Particulares del Suelo Urbano A.I. 15/02/2018”, incluía también la documentación atinente al expediente de modificación, pero en este caso correspondiente al momento procedimental de su aprobación inicial (AI) -acordada en la sesión plenaria municipal de 15/02/2018-, cuya publicación se realizó en el portal de transparencia municipal el 16/02/2018, como puede comprobarse en la captura de pantalla aportada por el ente local denunciado anteriormente reseñada.

Así las cosas, y teniendo en cuenta la fecha de publicación reseñada (16/02/2018) del documento de aprobación inicial de la modificación urbanística en el portal -anterior incluso a la fecha de comienzo del periodo de exposición pública iniciado tras el anuncio publicado en el BOP en fecha 14/03/2018-, y que estuvo disponible en dicho portal hasta, al menos, el 17/05/2018 -fecha de captura de la pantalla aportada-, una vez ya superado el trámite de información pública, desde este Consejo no se advierte incumplimiento alguno por parte del referido Ayuntamiento en lo que concierne a la exigencia de publicidad activa prevista en el artículo 13.1 e) LTPA. Por lo que, en estos términos, no puede por menos que proceder al archivo de la denuncia presentada.

Sexto. Finalmente, resulta conveniente realizar dos consideraciones respecto a las obligaciones derivadas de la publicidad activa para que se tenga en cuenta, *ad futurum*, por la entidad local.

En primer lugar, como prevé el artículo 9.3 LTPA, en la publicidad activa *“[s]erán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”*. Esto se traduce en que el órgano o entidad responsable de cumplir las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA podrá retener, motivadamente, la información cuando considere que sean de aplicación alguno de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG; o proceder a la disociación de los datos que deban disponer de especial protección de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 LTAIBG y en la normativa sobre protección de datos personales.

Por otra parte, resulta pertinente recordar que, en virtud de lo preceptuado en el artículo 9.4 LTPA, la información objeto de publicidad activa deberá estar disponible en la sede electrónica, portal o página web, *“garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no*



discriminación tecnológica, con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones..."; así como que, según lo previsto en el artículo 6 k) LTPA, "se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización", por lo que se deberá tender a evitar proporcionar la información en archivos que necesiten para su utilización el empleo de programas sujetos a marca comercial.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Único. Se declara el archivo de la denuncia presentada por la XXX, representada por XXX, contra el Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz).

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso potestativo de reposición ante este Consejo, en el plazo de un mes, o interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, que por turno corresponda, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30.4, 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en los artículos 8.3 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente