



## RESOLUCIÓN PA-126/2020, de 22 de mayo Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

**Asunto:** Denuncia interpuesta por XXX, representada por XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Zafarraya (Granada) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-199/2018).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El 15 de junio 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 Zafarraya (Granada), referida a los siguientes hechos:

“En el BOP de Granada número 89 de fecha 11 de Mayo de 2018 página 45, aparece el anuncio del Ayuntamiento de Salobreña, [...], por el que se somete al trámite de información pública Aprobación inicial de los convenios urbanísticos de gestión con los propietarios de la urbanización 'XXX'.



“Esta información no consta en la página web 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 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 Granada núm. 89, de 11 de mayo de 2018, en el que se publica Edicto de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Zafarraya (Granada) por el que se hace saber “[q]ue la Corporación Municipal en Pleno, en sesión ordinaria celebrada el 27 de abril de 2018, adoptó entre otros, el acuerdo de aprobación inicial de los convenios urbanísticos de gestión con los propietarios de la urbanización 'XXX'”. Lo que, según se añade, “se somete a información pública durante el plazo de veinte días a los efectos de presentación de alegaciones, de conformidad con el art 95, 2º de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía”.

Junto con el formulario de denuncia se acompaña, adicionalmente, copia de una pantalla parcial de la página web de la Diputación Provincial de Granada —que, aparentemente, ofrece información relativa a “transparencia municipal” del ente local denunciado—, en la que no se advierte ni su fecha de captura ni ninguna otra información relacionada con el convenio urbanístico de gestión al que se refiere la denuncia.

**Segundo.** Advertido por el Consejo que tanto en la denuncia interpuesta como en la documentación que acompaña se señala como entidad presuntamente incumplidora al Ayuntamiento de Zafarraya (Granada), mientras que la descripción que se efectúa en aquella está referida al Ayuntamiento de Salobreña, mediante escrito de fecha 29 de junio de 2018 se solicita a la asociación denunciante subsane dicha incidencia e indique cuál es el ente local que resulta denunciado, informándole de que si no lo hacía se la tendría por desistida en su denuncia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**Tercero.** En contestación del requerimiento anterior, el 13 de julio de 2018 tiene entrada en el Consejo escrito suscrito por el representante de la asociación denunciante en el que, en síntesis, manifiesta que “efectivamente la denuncia se interpone contra el Ayuntamiento de Zafarraya”.

**Cuarto.** Con fecha 25 de julio de 2018, el Consejo concedió a la entidad denunciada 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, sin que hasta la fecha tenga constancia este órgano de control de que se haya producido alegación ni remisión de documentación alguna por su parte.



## 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 *“estará 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), garantizando especialmente que la información que se publica atiende al principio de «veracidad», de tal manera que la misma *“ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia”* [artículo 6 e) LTPA].

Pero no sólo 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 planteada se refiere a que el Ayuntamiento denunciado, según manifiesta la asociación



denunciante, tras anunciar en el BOP la aprobación inicial del convenio urbanístico de gestión descrito en el Antecedente Primero y su sometimiento a información pública, ha incumplido la obligación prevista en el artículo 13.1 e) LTPA y el 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 *“los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un 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 los órganos o entidades concernidas.

Así las cosas, la presente Resolución se ha de pronunciar sobre si las condiciones del sometimiento a información pública tras la aprobación inicial del convenio urbanístico de gestión al que se refiere la denuncia dan adecuada respuesta a las obligaciones impuestas por el artículo 13.1 e) LTPA, y que implica, para las administraciones públicas andaluzas, la exigencia de publicar los documentos (todos) que, según prevea la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos al periodo de información pública durante su tramitación.

**Cuarto.** Pues bien, la Sección IV del Capítulo I (*“Disposiciones Generales”*) del Título IV de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA), dedicado a *“[l]a ejecución de los instrumentos de planeamiento”*, regula los *“[c]onvenios urbanísticos de gestión”* tales como el que ahora resulta denunciado, efectuando una referencia expresa al trámite de información pública que ha de practicarse a los mismos. En concreto, el artículo 95.2 de dicha Ley —precepto que el propio Consistorio invoca en el anuncio publicado en el BOP, tal y como se describía en el Antecedente Primero— dispone al respecto que: *“Los convenios a que se refiere el párrafo anterior [Convenios urbanísticos de gestión] tendrán, a todos los efectos, carácter jurídico administrativo. Su negociación, tramitación, celebración y cumplimiento se regirán por los principios de transparencia y publicidad, y de acuerdo con las siguientes reglas:*



(...)”. Siendo la regla 2ª la que impone expresamente la evacuación del trámite de información pública para esta tipología de convenios al determinar lo siguiente: *“Los convenios que tengan por finalidad la elección o sustitución del sistema de ejecución, la fijación de sus bases, o incluyan entre sus compromisos algunos de los objetos establecidos para la reparcelación, según lo dispuesto en el artículo 100.2 de esta Ley, deberán ser sometidos antes de su firma a información pública por un plazo de veinte días”*.

Sería, pues, esta exigencia legal de la normativa sectorial aplicable (LOUA) de acordar el trámite de información pública antes de la firma de un convenio urbanístico de gestión la que activa a su vez la obligación de llevar a cabo la publicación de todos los documentos que conforman dicho trámite en el portal, sede electrónica o página web del Ayuntamiento, según lo dispuesto en el artículo 13.1 e) LTPA.

Por otra parte, una vez consultado el anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm 89, de 11 de mayo de 2018, en relación con el acuerdo de aprobación inicial del convenio urbanístico de gestión objeto de denuncia, puede constatarse cómo el mismo se limita a indicar “que se somete a información pública durante el plazo de veinte días a los efectos de presentación de alegaciones”. Términos literales de los que se infiere la inexistencia de referencia alguna a que la documentación —mas allá de su posible consulta presencial en las propias dependencias municipales— esté accesible, igualmente, a través de la sede electrónica, portal o página web de la entidad denunciada.

**Quinto.** Por parte del Consistorio reseñado no se ha aportado, a pesar del requerimiento efectuado en este sentido por el Consejo, ningún tipo de manifestación o evidencia que permita acreditar que la información atinente a la actuación antedicha estuviera disponible telemáticamente una vez abierto el trámite de información pública practicado tras el anuncio publicado oficialmente el 11 de mayo de 2018.

Por otro lado, desde este órgano de control, tras analizar la página web, el portal de transparencia, así como la sede electrónica del Ayuntamiento denunciado, y efectuar distintas búsquedas por Internet al efecto (última fecha de consulta: 06/05/2020), no se ha podido localizar ninguna documentación relativa al convenio urbanístico de gestión referido, ni encontrar evidencias —lo que es más importante en relación con los artículos de la normativa de transparencia denunciados— de que dicha documentación estuviera disponible telemáticamente en la sede electrónica, portal o página web del Ayuntamiento durante el periodo que se estableció para el trámite de información pública anteriormente mencionado.

En estos términos, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta además la no aportación de alegaciones por parte del Ayuntamiento denunciado que permita soslayar el incumplimiento denunciado, este Consejo no puede dar por acreditado



que la documentación correspondiente al convenio urbanístico de gestión denunciado estuviera disponible telemáticamente a través de la sede electrónica, portal o página web de la referida entidad, durante el periodo de información pública otorgado. En consecuencia, no puede entenderse satisfecha la obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA, por lo que se ha de estimar la denuncia interpuesta y requerir al Ayuntamiento denunciado el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa relativas a la publicación telemática de la documentación sujeta a dicho trámite.

**Sexto.** En otro orden de cosas, este Consejo, tras consultar el Edicto de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Zafarraya publicado en el BOP de Granada núm. 116, de 20 de junio de 2018, ha podido constatar la aprobación definitiva del convenio urbanístico de gestión en cuestión; circunstancia que refleja claramente que el procedimiento respectivo ya se encuentra concluido.

En estos términos, en tanto en cuanto no cabe requerir al Ayuntamiento controlado la subsanación del incumplimiento que se ha detectado en el procedimiento, puesto que el expediente ya fue aprobado, el requerimiento que se efectúa por parte de este Consejo, de acuerdo con lo previsto en el art. 23 LTPA, debe circunscribirse al cumplimiento futuro de la obligación de publicidad activa que ha sido omitida para actos similares al que es objeto de denuncia.

Así las cosas, y considerando la posibilidad de que en la actualidad haya procedimientos en trámite y que pueda ser necesaria la adopción de medidas técnicas e informáticas, se concede un plazo de un mes para que dicha entidad se ajuste a lo dictaminado en el presente requerimiento para dichas publicaciones.

Todo ello, sin perjuicio de que la asociación denunciante, como cualquier otra persona, pueda ejercer el derecho de acceso a la información pública contenida en el expediente que nos ocupa, en virtud de lo previsto en el art. 24 LTPA.

A su vez, es oportuno recordar que, conforme a lo previsto en el art. 52.1 a) LTPA, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad previstas en el Título II LTPA, cuando se haya desatendido el requerimiento expreso de este Consejo, puede suponer una infracción muy grave, con las posibles sanciones previstas en el artículo 55.2 c) LTPA, que pueden alcanzar al cese del cargo responsable y a no poder ser nombrado en cargos similares por un periodo de hasta tres años. Del mismo modo, en atención a lo dispuesto en el artículo 52.2 d) LTPA, suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 e) LTPA, puede suponer una infracción grave, pudiendo conllevar, igualmente, el cese en el cargo del responsable en aplicación de lo que señala el artículo 55.2 b) LTPA.



**Séptimo.** Finalmente, resulta oportuno realizar unas consideraciones respecto a las obligaciones derivadas de la publicidad activa para que se tenga en cuenta, *ad futurum*, por el ente local denunciado.

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 organismo 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, 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

**Primero.** Requerir expresamente al Ayuntamiento de Zafarraya (Granada) para que, en lo sucesivo, y en los términos dispuestos en el siguiente apartado, lleve a cabo en sede electrónica, portal o página web la publicación de los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación, dando así cumplimiento al artículo 13.1 e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**Segundo.** Este requerimiento ha de surtir efectos para la publicación de los sucesivos actos y disposiciones que se realicen a partir de un mes a contar desde la notificación de esta Resolución.



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