



RESOLUCIÓN PA-130/2020, de 27 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 Campotéjar (Granada) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-226/2018).

ANTECEDENTES

Primero. El 21 de junio de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia presentada por la asociación indicada contra el Ayuntamiento de Campotéjar (Granada), basada en los siguientes hechos:

“En el BOP de Granada número 86 de fecha 08 de Mayo de 2018 página 20, aparece el anuncio del Ayuntamiento de Campotéjar, [...], por el que se somete al trámite de información pública el Documento Avance que recoge los trabajos previos para la formación del Plan General de Ordenación Urbanística del municipio.

“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”.



La denuncia se acompaña de copia del Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 86, de 8 de mayo de 2018, en el que se publica Edicto del Alcalde del Consistorio denunciado por el que éste hace saber que “[p]or acuerdo plenario de fecha 26/04/2018 se acordó someter a exposición pública el Documento Avance que recoge los trabajos previos para la formación del Plan General de Ordenación Urbanística, al objeto de que en un plazo de 30 días, a contar desde el día siguiente al de publicación del presente anuncio en este Boletín Oficial de la Provincia, se puedan formular sugerencias y, en su caso, otras alternativas por cualquier persona”. Se añade, además, que “[e]l Documento Avance podrá ser examinado en las dependencias municipales”.

Junto con el escrito de denuncia se aporta copia de una pantalla correspondiente a la página web de la entidad denunciada (la fecha de captura parece ser el 4 de junio de 2018), en la que no se ofrece ningún tipo de información relacionada con el documento urbanístico objeto de denuncia.

Segundo. Mediante escrito de fecha 4 de julio de 2018, el Consejo concedió a la entidad local 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.

Tercero. El 17 de octubre de 2018, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Campotéjar en el que su Alcalde efectúa las siguientes alegaciones en relación con los hechos denunciados:

“Que por esta Administración se ha procedido a subsanar el trámite de publicidad activa en trámite de información pública sobre el documento de avance que recoge los trabajos previos para la formalización del PGOU del municipio, publicándose dicho edicto en el portal de transparencia y en la sede electrónica del Ayuntamiento de Campotéjar con fecha de 18/07/2018, dando así cumplimiento al 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”.

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 (aprobados 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 se refiere a que el Consistorio denunciado, según manifiesta la asociación denunciante, ha incumplido con ocasión del sometimiento a información pública del “Documento Avance” que recoge los trabajos previos para la formación del Plan General de Ordenación Urbanística de Campotéjar (Granada), 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”*.

Por otra parte, una vez consultado el anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 86, de 8 de mayo de 2018, acerca del referido documento urbanístico, puede constatarse cómo en el mismo se indica que se somete a exposición pública *“al objeto de*



que en un plazo de 30 días, a contar desde el día siguiente al de publicación del presente anuncio en este Boletín Oficial de la Provincia, se puedan formular sugerencias y, en su caso, otras alternativas por cualquier persona”. Limitándose a señalar, a continuación, que el “Documento Avance podrá ser examinado en las dependencias municipales” —de manera presencial, por tanto—, prescindiendo así de cualquier referencia a que la documentación correspondiente a dicha actuación se encuentra accesible en la sede electrónica, portal o página web de la entidad denunciada.

Dicho esto, se ha de pronunciar la presente Resolución sobre si las condiciones del sometimiento a información pública del documento urbanístico señalado dan adecuada respuesta a las obligaciones impuestas por el artículo 13.1 e) LTPA.

Cuarto. Como es sabido, en virtud de lo dispuesto en el artículo recién citado, las administraciones públicas andaluzas están obligadas a publicar los documentos (todos) que, según prevea la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo 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 puedan ser accesibles, según prevé el art. 9 LTPA, a través de las correspondientes sedes electrónicas, portales o páginas web de las entidades concernidas.

Pues bien, entre los actos preparatorios para la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento, el art. 29 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA) prevé los “Avances de los instrumentos de planeamiento” en los siguientes términos:

“1. Las Administraciones y las entidades públicas competentes para formular los instrumentos de planeamiento podrán elaborar Avances de los mismos en los que definan los criterios, objetivos, alternativas y propuestas generales de la ordenación que sirvan de orientación para su redacción. En todo caso será preceptiva la elaboración de Avances en la redacción de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de sus revisiones totales.”



2. El procedimiento para su aprobación y su contenido se establecerá reglamentariamente, debiendo propiciarse la adecuada coordinación administrativa y participación pública.

3. La aprobación tendrá efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del correspondiente instrumento de planeamiento, sin perjuicio de los acuerdos de suspensión que puedan adoptarse conforme a lo previsto en el artículo 27.1”.

La lectura del precepto anterior permite concluir que aunque la LOUA remita a desarrollo reglamentario la regulación del procedimiento para la aprobación de los Avances de los instrumentos de planeamiento, impone con rotundidad que éste deba de propiciar la participación pública en la formulación de los mismos como requisito indispensable. Y en este sentido, en tanto en cuanto no se ha ejercitado hasta la fecha la previsión reglamentaria prevista en el artículo anterior, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Novena de la LOUA deviene aplicable con carácter supletorio, en todo lo que resulte compatible con la misma, la regulación contenida en el Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, cuyo art. 125 —en relación con los trabajos preparatorios previos a la formulación de los Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana— dispone lo siguiente:

“1. En el momento en que los trabajos de elaboración del Plan General hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento, la Corporación y Organismos que tuviesen a su cargo su formulación deberán anunciar en el «Boletín Oficial» de la provincia y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, la exposición al público de los trabajos, al objeto de que durante el plazo mínimo de treinta días puedan formularse sugerencias y, en su caso, otras alternativas de planeamiento por Corporaciones, asociaciones y particulares.

2. Los servicios técnicos del Organismo o Corporación y los facultativos a quienes se hubiese encomendado la redacción del Plan estudiarán las sugerencias y alternativas que hayan podido presentarse y propondrán la confirmación o rectificación de los criterios y soluciones generales de planeamiento.

3. El Organismo o Corporación encargado de la formulación del Plan, a la vista del resultado de la exposición al público y de los estudios técnicos realizados, acordará lo procedente en cuanto a los criterios y soluciones generales con arreglo a los cuales hayan de culminarse los trabajos de elaboración del Plan”.

Así, pues, de acuerdo con lo expresado anteriormente, resulta evidente para la aprobación de un Avance de un instrumento de planeamiento como en este caso es el PGOU, la exigencia de evacuar un trámite de informe pública en el momento en el que los trabajos de elaboración de dicho instrumento de planeamiento hayan adquirido el suficiente grado de



desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento, lo que en definitiva viene a constituir el contenido propio de los documentos de Avance, tal y como aparece delimitado en el art. 29.1 LOUA anteriormente citado. Así, pues, sería precisamente esta exigencia de la legislación sectorial vigente la que activaría a su vez la obligación de llevar a cabo la publicación, como parte de la publicidad activa de la entidad denunciada, de la documentación relativa al Avance del PGOU que debe someterse a dicho trámite en el portal, sede electrónica o página web del Ayuntamiento, según lo dispuesto en el citado artículo 13.1 e) LTPA.

Quinto. En relación con el incumplimiento denunciado, en el escrito de alegaciones presentado ante este Consejo por el Ayuntamiento de Campotéjar, su Alcalde viene a reconocer de manera implícita las deficiencias detectadas en el trámite de información pública evacuado inicialmente, al manifestar que “se ha procedido a subsanar el trámite de publicidad activa en trámite de información pública sobre el documento de avance que recoge los trabajos previos para la formalización del PGOU del municipio, publicándose dicho edicto en el portal de transparencia y en la sede electrónica del Ayuntamiento de Campotéjar con fecha de 18/07/2018, dando así cumplimiento al artículo 7.e) de la Ley 9/2013 y del artículo 13.1.e) de la Ley 1/2014 de Andalucía”.

En cualquier caso, dichas manifestaciones conducen a concluir que el citado Consistorio parece interpretar erróneamente el alcance de la obligación de publicidad activa cuyo incumplimiento se denuncia, al entender que sólo bastaba con la publicación telemática —y en cualquier fecha— del texto del anuncio en el BOP que convoca el trámite de información pública relativo al documento urbanístico denunciado, pero no de la documentación asociada a dicho trámite, como exige el art. 13.1 e) LTPA y la asociación denunciante reclama. A este respecto, conviene recordar, como tantas veces ha subrayado este Consejo, que dicho precepto establece que los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTPA están obligados a publicar en sus correspondientes sedes electrónicas, portales o páginas web los documentos (todos) que, en virtud de la legislación sectorial, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación más allá del simple anuncio que convoca dicho trámite.

A mayor abundamiento, desde este órgano de control, tras consultar la página web y sede electrónica municipal, y efectuar distintas búsquedas por Internet al efecto (fecha de acceso: 19/05/2020), no ha sido posible identificar documentación alguna relacionada con el Avance urbanístico referido —ni tan siquiera el Edicto al que se refiere el Ayuntamiento en sus alegaciones—, 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 ente denunciado durante el periodo que se estableció para el trámite de información pública



convocado —tras la publicación del correspondiente anuncio oficial en el BOP antedicho de fecha 08/05/2018— o, en su caso, tras la subsanación que se afirma haber efectuado por el Consistorio a partir de la fecha señalada en las referidas alegaciones (18/07/2018).

Analizadas pues la denuncia y las alegaciones del Consistorio, y tras las comprobaciones realizadas, este Consejo no puede dar por acreditado que la documentación relativa al Avance del PGOU que debía someterse a trámite de información pública en este caso estuviera disponible telemáticamente a través de la sede electrónica, portal o página web de la referida entidad durante el periodo previsto para ello. En consecuencia, no puede entenderse satisfecha la obligación de publicidad activa prevista en el artículo 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, desde este órgano de control no ha podido constatarse, hasta la fecha de consulta antes mencionada, que el documento de Avance que motiva la denuncia haya sido definitivamente aprobado por el citado ente local, por lo que es posible que aún no se haya formalizado su aprobación definitiva.

De ahí que este Consejo, con base en lo previsto en el art. 23 LTPA, deba requerir al Ayuntamiento denunciado a que, salvo que no continúe vigente la tramitación del procedimiento en cuestión o se haya procedido al archivo de las actuaciones practicadas hasta el momento en relación con el mismo, proceda a la subsanación del trámite denunciado y conceda, en el plazo de un mes, un periodo de información pública conforme a lo establecido en el mencionado art. 13.1 e) LTPA y, de este modo, puedan ser accesibles telemáticamente durante dicho periodo los documentos incluidos en el expediente respectivo antes de que se produzca su aprobación definitiva.

En el caso de que el Consistorio denunciado hubiera procedido ya a la aprobación definitiva del referido documento urbanístico, este requerimiento deberá entenderse efectuado para que, en lo sucesivo, dicha entidad lleve a cabo la publicación de los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación; requerimiento que 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, en atención a la posibilidad de que en la actualidad haya procedimientos en trámite y que pueda ser necesaria la adopción de medidas técnicas e informáticas.

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.



Es oportuno recordar además 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 la entidad local denunciada.

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, así como 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 Campotéjar (Granada) para que lleve a cabo la publicación en su sede electrónica, portal o página web de la documentación sometida a información pública relativa al Avance del PGOU objeto de la denuncia en el plazo de un mes contado desde la notificación de la presente resolución, de conformidad con lo dispuesto en el Fundamento Jurídico Sexto, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo establecido en el requerimiento.

Segundo. Requerir expresamente a dicho Ayuntamiento para la publicación telemática de los documentos sometidos a trámite de información pública, conforme a la legislación sectorial vigente, para los sucesivos actos y disposiciones que se realicen a partir de un mes de 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