



RESOLUCIÓN PA-180/2020, de 5 de octubre Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX, representada por XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Trebujena (Cádiz) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-40/2019).

ANTECEDENTES

Primero. El 23 de octubre de 2019 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 Trebujena (Cádiz), basada en los siguientes hechos:

“En el BOJA de 17 de junio de 2019 se publica un anuncio del Ayuntamiento de Trebujena que literalmente dice:

“Anuncio de 8 de mayo de 2019, del Ayuntamiento de Trebujena, por el que se somete a información pública simultáneamente la Modificación Puntual IV del PGOU,



el Estudio Ambiental Estratégico, así como el Resumen no Técnico de dicho estudio. (PP. 1124/2019). Expte: 2012/4216-2.

“Por el Excmo. Ayuntamiento Pleno, en sesión extraordinaria celebrada con fecha 15 de abril de 2019, al punto primero del orden del día, se acordó la Aprobación Provisional III de la Modificación Puntual IV del PGOU, así como la aprobación de su correspondiente Estudio Ambiental Estratégico, promovido por Costa Guadalquivir, S.L.

“En cumplimiento del mencionado acuerdo y de conformidad con lo previsto en artículos 32 y 39 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y en el artículo 40 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, se somete a información pública por plazo de 45 días hábiles, contados a partir del día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, la Modificación Puntual IV del PGOU, el Estudio Ambiental Estratégico, así como el Resumen no Técnico de dicho estudio.

“Durante el referido plazo el expediente completo quedará a disposición de cualquier persona que quiera examinarlo y formular, en su caso, alegaciones u observaciones que estime pertinentes, en la Unidad de Urbanismo del Ayuntamiento de Trebujena, en horario de 9 a 14 horas. Las alegaciones podrán presentarse en el Registro General de Entrada del Ayuntamiento, así como en la sede electrónica municipal [*Se indica dirección electrónica*]. [...]

“El Ayuntamiento de Trebujena sólo da la posibilidad presencial para acceder al expediente en la propia sede del mismo, no habiendo dispuesto la publicación del expediente en información pública en la web municipal, lo que incumple los artículos 5.4 y 7.e) de la Ley 19/2013 y el artículo 13.1.e) de la Ley 1/2014 respecto a las obligaciones de publicidad activa.

“En las alegaciones presentadas por [*la asociación denunciante*] el 19/8/2019 (Nº registro 3388) ante el Ayuntamiento de Trebujena a esta modificación puntual del PGOU se hacía constar:

“El Ayuntamiento tiene la obligación de publicar en el portal web toda la documentación que esté sometida a información pública durante su tramitación, de acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que entró en vigor de manera obligatoria para las Comunidades Autónomas y entidades locales el día 10 de diciembre de 2015, por su disposición final novena. Y en todo caso es de aplicación igualmente la Ley 1/2014,



de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, cuya entrada en vigor para las entidades locales fue la misma fecha de 10 de diciembre de 2015 en virtud del apartado 2 de la Disposición final quinta, que establece que:

“Las entidades locales andaluzas dispondrán de un plazo máximo de dos años, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley’.

“La Ley 19/2013 establece en su Preámbulo que

“El capítulo II, dedicado a la publicidad activa, establece una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística’.

“En su artículo 5.4 del referido Capítulo II se indica la manera de publicar la información sujeta a las obligaciones de transparencia:

“5.4 La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización’.

“Norma similar a la de la ley andaluza:

“Artículo 9. Normas generales.

“4. La información pública objeto de publicidad activa estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web de las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley de una manera segura y comprensible, 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 e incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellas personas o colectivos que lo requieran’.

“Y en su artículo 7.e), incluido en el referido Capítulo II Publicidad activa, se establece la obligación de publicar los documentos sometidos a información pública:



“Artículo 7. Información de relevancia jurídica.

“Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:...

“e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación’.

“Similar norma se incluye en la ley andaluza:

“Artículo 13. Información de relevancia jurídica.

“1. Las administraciones públicas andaluzas, en el ámbito de sus competencias y funciones, publicarán:

“e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación’.

“El Ayuntamiento está obligado a cumplir estos artículos desde el 10 de diciembre de 2015 en aplicación de la disposición final novena de la Ley estatal.

“Y en su artículo 7.e), incluido en el referido Capítulo II Publicidad activa, se establece la obligación de publicar los documentos sometidos a información pública: 'Las Administraciones Públicas ... publicarán:...e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación’.

“Similar norma se incluye en la ley andaluza, artículo 13.1: 'Las administraciones públicas andaluzas ... publicarán: e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación’.

“Y el Título VI establece el Régimen Sancionador por incumplimiento de la Ley 1/2014, y en concreto el artículo 52.2 y 55 establece que la vulneración de las obligaciones de publicidad activa establecidas en la legislación de transparencia conlleva la nulidad de la tramitación del expediente. Existe importante jurisprudencia, entre otras las Sentencias del Tribunal Supremo (TS) de 8 y 12 de abril, y 26 de diciembre de 2011, en que han sido anuladas disposiciones generales por incumplir alguna de las obligaciones establecidas legalmente en materia de publicidad durante el periodo de información pública. Por ejemplo, el simple hecho de omitir la obligación añadida de publicidad en tablón de anuncios, a pesar de haber cumplido la obligación de publicidad en boletín oficial, o el hecho de que el anuncio del tablón no haya



permanecido efectivamente expuesto todos los días del periodo legalmente establecido. En dichos casos se ha producido la posterior anulación judicial de las disposiciones de carácter general que han infringido esas obligaciones de publicidad, por vulneración de los principios constitucionales de publicidad (art 9.3 CE) y participación ciudadana (art. 105.a) que establecen el carácter esencial del trámite de información pública durante la aprobación de las mismas, ya que tratándose de disposiciones que inciden el patrimonio jurídico de los administrados, han de tener la posibilidad de alcanzar un cabal conocimiento de su contenido mediante la irrenunciable publicidad, dándoles, además audiencia en el procedimiento seguido para elaborarlas, trámite esencial en la formación de la voluntad administrativa, a fin de garantizar la legalidad, el acierto, y la oportunidad de la opción elegida.

“Teniendo en cuenta que las actividades de esta federación la realizan sus socios y socias de forma voluntaria y altruista, a través de la red Internet y fuera de los horarios laborales, es imprescindible contar con copia digitalizada y accesible en Internet de todos los documentos para garantizar nuestra participación, se ha mermado nuestro derecho a la misma, sin perjuicio de que la mayoría de los ciudadanos pueden estar en las mismas circunstancias.

“Alegación 1: Que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y, en consecuencia, que de manera simultánea a la publicación del anuncio en Boletín Oficial, toda la documentación del presente expediente esté disponible en el portal web correspondiente, preferiblemente, en formatos digitales reutilizables, para facilitar la labor de participación activa de la ciudadanía.

“Alegación 2: Que el Ayuntamiento de Trebujena está mermando nuestro derecho, y el de toda la ciudadanía, a la participación, al no poderse disponer del expediente vía telemática.

“Alegación 3: Que el cómputo del plazo se comience a contar desde el día el siguiente a aquel en que el expediente sea publicado de nuevo en la página web del Ayuntamiento, y, por tanto, pueda ser examinado de manera efectiva y completa por cualquier ciudadana o ciudadano.

“Alegación 4: Que de proseguirse con la tramitación del expediente, el Acuerdo de aprobación definitiva de la Modificación Puntual IV del PGOU de Trebujena puede incurrir en un vicio de anulabilidad por prescindir de los procedimientos legalmente establecidos.



“No hemos tenido contestación a estas alegaciones, y el Ayuntamiento de Trebujena no ha publicado el mencionado expediente en el portal web de Transparencia, ni ha adecuado un nuevo plazo de información pública con el expediente disponible en dicho Portal.

“[El escrito de denuncia incorpora] [i]imagen de la web municipal en la que no viene opción alguna de acceso a un portal de transparencia”.

Y de conformidad con lo expuesto, la asociación denunciante solicita a este Consejo:

“1.- Que declare el incumplimiento de la obligación de publicidad por parte del Ayuntamiento de Trebujena.

“2.- Que inste al Ayuntamiento de Trebujena a someter el mencionado expediente de Modificación Puntual IV del PGOU, el Estudio Ambiental Estratégico, así como el Resumen no Técnico de dicho estudio, con cumplimiento de lo dispuesto en la legislación de Transparencia, publicando en la sede electrónica, portal o página web la publicación de los todos documentos incluidos en el expediente y otorgando el plazo legal de exposición pública para que ciudadanos y asociaciones puedan informarse y, si así lo consideran, presentar las alegaciones que estimen pertinentes.

“3.- Que, por el procedimiento disciplinario estipulado, aperciba o amoneste (artículo 55.2.a) al Alcalde o, de ser otro el responsable, al encargado de velar por el cumplimiento de la citada obligación de publicidad activa”.

Segundo. Mediante escrito de fecha 25 de noviembre de 2019, el Consejo puso en conocimiento de la asociación denunciante que, en relación con la denuncia interpuesta, se procedía a iniciar la tramitación del procedimiento correspondiente.

Tercero. Con idéntica fecha, 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.

Cuarto. El 26 de diciembre de 2019, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Trebujena efectuando su Alcalde las siguientes alegaciones:

“Primera.-Que según la denuncia presentada, se ha producido un incumplimiento de obligaciones de publicidad activa previstas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en relación con el trámite de información pública relativa a la Modificación Puntual nº 4 del PGOU de Trebujena, Estudio Ambiental



Estratégico y Resumen no Técnico de dicho estudio; al haberse publicado el anuncio de los mismos en el BOJA de 17 de junio de 2019, no habiendo dispuesto (según el denunciante), la publicación del expediente de información pública en la web municipal, lo que incumple los arts. 5.4 y 7.e) de la Ley 19/2013 y el art. 13.1.e) de la Ley 1/2014.

“En este sentido, cabe destacar que en contraposición con lo expuesto por el denunciante, que en la tramitación de dicho expediente se ha seguido en todo momento el procedimiento legalmente establecido, cumpliendo con los deberes de publicidad impuestos tanto por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) como por la Ley 9/2007, de 7 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA) en relación a la tramitación de la Modificación Puntual IV del PGOU.

“A ello se refiere tanto la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, como la Disposición adicional cuarta de la Ley 1/2014, las cuales con idéntica redacción establecen 'Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública: 1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información'.

“De esta forma, hemos de tener en cuenta que el expediente de la Modificación Puntual N.º IV del PGOU se aprueba inicialmente por el Excmo. Ayuntamiento Pleno con fecha 8 de noviembre de 2012, esto es, en fecha anterior a la entrada en vigor de las normas, supuestamente infringidas, añadiéndose que la LOUA en su artículo 39 establece las obligaciones en materia de información pública y participación en materia urbanística disponiendo la publicación en el Boletín Oficial que corresponda y en el tablón de anuncios del municipio el anuncio de la información pública que debe celebrarse en los procedimientos sustanciados para la aprobación de instrumentos de planeamiento y de sus innovaciones. Así mismo, en su apartado cuarto prevé que en el trámite de información pública de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y sus innovaciones, la documentación expuesta al público deberá incluir el resumen ejecutivo regulado en el artículo 19.

“El expediente de la MP N.º IV del PGOU ha sido objeto de una aprobación inicial y tres aprobaciones provisionales por el Pleno del Ayuntamiento, cuyas actas se encuentran



íntegramente subidas en la web del Ayuntamiento, ha sido sometida en dos ocasiones al trámite de información pública, se ha publicado en el Boletín Oficial de la Provincia en tres ocasiones, se ha publicado en el diario de mayor difusión y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y se han solicitado informes y verificación de los mismos a diversas administraciones en dos ocasiones.

“Véanse a los efectos probatorios oportunos, la propia Web municipal, así como los anuncios del Boletín Oficial de la Provincia, a modo de ejemplo, de fechas 15/5/2019 y 18/1/2013.

“Segundo.- Por otro lado, se ha de poner de relieve que el documento completo de la modificación puntual y de cumplimiento de la normativa ambiental se somete a información pública, tal y como se hace constar en el acuerdo de Pleno, de fecha 15 de abril de 2019, por imperativo y exigencia del trámite de Evaluación Ambiental Estratégica ordinaria de la Ley GICA y no de la LOUA que en su artículo 32 solo requiere la verificación de los informes urbanísticos emitidos que tengan carácter preceptivo y vinculante, como así se ha solicitado, encontrándose así la parte urbanística finalizada pendiente solo de la resolución del trámite ambiental para poder elevarlo a la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cádiz.

“En este sentido la Ley GICA dispone en su artículo 38, en relación al trámite de Evaluación Ambiental Estratégica ordinaria, que 'elaborada la versión preliminar del plan o programa teniendo en cuenta el estudio ambiental estratégico, la misma se someterá, durante un plazo mínimo de 45 días, a información pública acompañada del estudio ambiental estratégico y de un resumen no técnico de dicho estudio, previo anuncio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y, en su caso, en su sede electrónica y a consulta de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas que hubieran sido previamente consultadas de conformidad con el apartado 2.

“Tercero. En consecuencia con ello, en cumplimiento del artículo 38 de la Ley GICA se ha sometido a información pública el documento, el estudio ambiental estratégico y el resumen no técnico de dicho estudio mediante anuncio en el BOJA, además de consulta a las administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas según el Documento de Alcance.

“Así pues, se ha publicado en Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz, no siendo necesario, al objeto de darle una mayor publicidad al expediente, así como en el



tablón de anuncios del Ayuntamiento y se le ha dado difusión a través de la radio municipal en varias ocasiones.

“Además este Ayuntamiento ha facilitado la documentación a todas y cada una de las personas y entidades que así lo han requerido, constando en el expediente acuse de recibo del envío a cada una de ellas.

“Llama la atención que se alegue la falta de transparencia y publicidad cuando desde el Ayuntamiento se le ha dado toda la difusión a su alcance a día de hoy, habiendo sido además objeto de múltiples entrevistas en medios de comunicación y noticias en prensa circuladas a través de redes sociales.

“Prueba del general conocimiento son las peticiones de documentación y múltiples visitas al expediente durante su trámite de información pública, así como las alegaciones presentadas que constan igualmente; y la propia denuncia contra la que hoy alegamos.

“Así mismo, cabe destacar que de conformidad con la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, al determinar las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, será la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. 'Se regirán por tanto por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información'.

“La aplicación supletoria de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno al derecho de acceso a la información ambiental viene contemplada igualmente en su Disposición adicional primera, al establecer que 'la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.'



“Por tanto, se conforma el marco de la legislación aplicable por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía (LGICA), normativa sectorial y específica que, con un procedimiento singular, está dotado expresamente de las garantías de transparencia y participación pública, máxime teniendo en cuenta que el procedimiento de modificación del PGOU se inició con la aprobación inicial adoptada por acuerdo del Ayuntamiento Pleno de fecha 8 de noviembre de 2012, tramitándose, en cualquier caso, desde fecha anterior al inicio de su vigencia.

“En base a todo lo expuesto, entendemos cumplida la legislación de transparencia en el presente expediente.

“En virtud de lo expuesto, suplico a ese organismo, tenga por presentado este escrito, por formuladas las alegaciones que en el mismo se contienen, y previos los trámites de legal pertinencia, dicte resolución acordando el archivo del presente procedimiento por ser conforme a derecho la actuación municipal”.

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 se refiere a que la entidad denunciada, según manifiesta la asociación denunciante, ha incumplido 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”*, con ocasión de la “Aprobación Provisional III de la Modificación Puntual IV del PGOU, el Estudio Ambiental Estratégico, así como el Resumen no Técnico de dicho estudio”.

Como es sabido, en virtud del art. 13.1 e) LTPA, 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.

Cuarto. Pues bien, 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), “[/]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 “[/]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 [...]”.

Por otra parte, en lo que se refiere al procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica Ordinaria para la formulación de la Declaración Ambiental Estratégica —que es el que resulta aplicable, en todo caso, a los instrumentos de planeamiento general, así como sus revisiones totales o parciales [art. 40.2 a) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante, LGICA)], tal y como acontece en el supuesto objeto de denuncia con el PGOU de Trebujena—, el artículo 38 LGICA determina lo siguiente:

“4. Elaborada la versión preliminar del plan o programa teniendo en cuenta el estudio ambiental estratégico, la misma se someterá, durante un plazo mínimo de 45 días, a información pública acompañada del estudio ambiental estratégico y de un resumen no técnico de dicho estudio, previo anuncio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y, en su caso, en su sede electrónica y a consulta de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas que hubieran sido previamente consultadas de conformidad con el apartado 2. La información pública se realizará por el promotor cuando, de acuerdo con la legislación sectorial, corresponda al mismo la tramitación del plan o programa, y, en su defecto, por el órgano ambiental, mediante su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

El órgano sustantivo adoptará las medidas necesarias para garantizar que la documentación que debe someterse a información pública tenga la máxima difusión entre el público, utilizando los medios de comunicación y, preferentemente, los medios electrónicos.

El promotor, una vez finalizada la fase de información pública y de consultas y tomando en consideración las alegaciones formuladas durante las mismas, modificará



de ser preciso el estudio ambiental estratégico y elaborará la propuesta final del plan o programa.

El plazo máximo para la elaboración del estudio ambiental estratégico y para la realización de la información pública y de las consultas previstas será de 15 meses desde la notificación al promotor del documento de alcance”.

Trámite de información en el que redunda el apartado 5 del art. 40 LGICA cuando determina que “[!]a tramitación de un instrumento de planeamiento urbanístico que requiera evaluación ambiental estratégica ordinaria, a los efectos de esta ley y de acuerdo con el artículo 38 de la misma, y sin perjuicio de lo que corresponda en aplicación de la legislación territorial, urbanística y sectorial de aplicación, se ajustará a las siguientes actuaciones: [...] g) Sometimiento del instrumento de planeamiento, del estudio ambiental estratégico, y de un resumen no técnico de dicho estudio, por el órgano responsable de la tramitación administrativa del plan, al proceso de información pública, consultas y requerimiento de informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, por un plazo no inferior al mes”.

Serían, pues, todas estas exigencias legales —referidas tanto a la aprobación de la modificación urbanística indicada como a su evaluación ambiental— de acordar el trámite de información pública, las que activan a su vez la obligación de llevar a cabo la publicación, como parte de la publicidad activa del organismo, de todos los documentos sometidos a dicho trámite en el portal, sede electrónica o página web del Ayuntamiento, según lo dispuesto en el mencionado artículo 13.1 e) LTPA.

En otro orden de cosas, una vez consultado el anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 114. de 17 de junio de 2019, en relación con la modificación urbanística denunciada y su evaluación ambiental, puede constatarse cómo en el citado anuncio se indica que la Modificación Puntual IV del PGOU, el Estudio Ambiental Estratégico, así como el Resumen no Técnico de dicho estudio “...se somete a información pública por plazo de 45 días hábiles, contados a partir del día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”, plazo durante el cual “el expediente completo quedará a disposición de cualquier persona que quiera examinarlo y formular, en su caso, las alegaciones u observaciones que estime pertinentes, en la Unidad de Urbanismo del Ayuntamiento de Trebujena, en horario de 9 a 14 horas”. No existe, por lo tanto, referencia alguna a que la documentación esté accesible igualmente a través de la sede electrónica, portal o página web del Consistorio denunciado.

Quinto. En las alegaciones efectuadas ante este Consejo por parte del Consistorio denunciado, su Alcalde comienza señalando que “...en contraposición con lo expuesto por



el denunciante [...] se ha seguido en todo momento el procedimiento legalmente establecido, cumpliendo con los deberes de publicidad impuestos tanto por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) como por la Ley 9/2007, de 7 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA) en relación a la tramitación de la Modificación Puntual IV del PGOU". A lo que añade que, "[e]n consecuencia con ello, en cumplimiento del artículo 38 de la Ley GICA se ha sometido a información pública [...] mediante anuncio en el BOJA, además de consulta a las administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas, [...] se ha publicado en Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz, [...], así como en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y se le ha dado difusión a través de la radio municipal en varias ocasiones".

A este respecto conviene poner de manifiesto que este argumento defendido por el ente local denunciado no puede ser aceptado en la medida en que lo que se denuncia ante este Consejo no radica en el deficiente cumplimiento por parte de aquél de las obligaciones de publicidad ordinaria que le resultan exigibles en aplicación de la legislación (ya sea sectorial u ordinaria) aplicables a cada procedimiento sino al incumplimiento de lo previsto en el ya referido art. 13.1 e) LTPA, precepto por el cual los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación están obligados a publicar en sus correspondientes portales o páginas web los documentos (todos) que, en virtud de la mencionada legislación, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación, de modo que dicha documentación pueda ser consultada libremente por parte de la ciudadanía a través de aquéllos. Así, pues, resulta insuficiente la simple publicidad de los anuncios que convocan el referido trámite para dar por cumplimentada la precitada obligación de publicidad activa, tal y como el Ayuntamiento denunciado afirma haber satisfecho en el BOJA, en el Boletín Oficial de la provincia de Cádiz y en el tablón de anuncios municipal, al no corresponderse con lo requerido por el precitado artículo.

En este punto resulta preciso recordar la argumentación que ya sostuvimos en nuestras Resoluciones PA-43/2019, de 13 de febrero (FJ 3º) y PA-61/2019, de 20 de febrero (FJ 5º), con la que veníamos a subrayar que la virtualidad de esta obligación de publicidad activa que impone el art. 13.1 e) LTPA *"[...] se ciñe al ámbito de la transparencia, extendiéndose a la totalidad de documentos que conforman el referido trámite en el portal, sede electrónica o página web del órgano concernido, al margen de las obligaciones de legalidad ordinaria que puedan venir impuestas por la legislación sectorial aplicable respecto a la propia publicidad del acto por el que se convoca el periodo de información pública que se practica, por lo que no puede compartirse, a juicio de este Consejo, la asimilación efectuada por el órgano denunciado entre este tipo de obligaciones y la prevista en el art. 13.1 e) LTPA, llevándole a entender erróneamente satisfecha esta última por el hecho de que 'se publicite que se abre el trámite de alegaciones indicando las*



condiciones, especialmente de tiempo y lugar, de acceder a la documentación para tomar consideración de la misma y formular en su caso las correspondientes alegaciones'."

Sexto. Seguidamente, también alega el Consistorio denunciado que "hemos de tener en cuenta que el expediente de la Modificación Puntual N.º IV del PGOU se aprueba inicialmente por el Excmo. Ayuntamiento Pleno con fecha 8 de noviembre de 2012, esto es, en fecha anterior a la entrada en vigor de las normas, supuestamente infringidas...". Argumento cuya aceptación supone la no aplicabilidad del marco normativo regulador de la transparencia (LTAIBG y LTPA) al procedimiento de aprobación inicial de la modificación urbanística objeto de denuncia pero que, sin embargo, no puede compartir este órgano de control.

El Consejo ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones que la Disposición final novena de la LTAIBG estipula en dos años el plazo máximo para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma por parte de las entidades locales, plazo que se cumplió el 10 de diciembre de 2015. Por su parte, la Disposición final quinta de la LTPA, tras establecer en su apartado primero la entrada en vigor de la misma al año de su publicación en el BOJA, recoge en el punto segundo que "[l]as entidades locales andaluzas dispondrán de un plazo máximo de dos años, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley"; esto es, disponían —como máximo— hasta el 10 de diciembre de 2016 para ajustarse a las adicionales exigencias de publicidad activa que el legislador andaluz vino a añadir a las ya establecidas en la LTAIBG, pues estas últimas, obviamente, resultaban ya jurídicamente exigibles el 10 de diciembre de 2015 en virtud de la normativa básica estatal. En efecto, como ya sostuvimos en el FJ 6º de la Resolución 103/2016, de 9 de noviembre: "El razonable objetivo perseguido con esta disposición [Disposición final quinta LTPA] es facilitar al nivel local de gobierno el cumplimiento de las nuevas obligaciones de publicidad activa que el Parlamento de Andalucía vino a añadir a las impuestas por el legislador estatal, toda vez que el conjunto de las mismas entraña para los entes locales andaluces una notable carga adicional en la tarea de adaptar sus correspondientes sedes electrónicas en comparación con la ya exigida por la LTAIBG". En consecuencia, concluíamos en el citado FJ 6º, el plazo suplementario de adaptación contemplado en la Disposición final quinta LTPA únicamente resulta de aplicación respecto de aquellas obligaciones de publicidad activa contempladas en la LTPA que no tienen un equivalente en la Ley estatal. Y de acuerdo con lo expuesto, en la medida en que la obligación que se impone respecto a la publicación de los documentos que deben ser sometidos al trámite de información pública previsto en el artículo 13.1 e) LTPA reproduce literalmente la que ya viene contemplada en el artículo 7 e) LTAIBG, no añadiendo obligaciones adicionales a la ya impuesta por el legislador estatal, se hace evidente que la obligación precitada generó directamente para las entidades locales, desde el momento



mismo de la entrada en vigor prevista para ellas en la ley básica (10 de diciembre de 2015), una obligación inmediatamente exigible.

Dicho lo anterior, conviene precisar que el acto del que trae causa la denuncia es el Anuncio del Ayuntamiento de Trebujena de 8 de mayo de 2019 —publicado en BOJA núm. 114, de 17 de junio de 2019— por el que se hace saber la aprobación provisional de la modificación puntual IV del PGOU, el Estudio Ambiental Estratégico y el Resumen no Técnico de dicho estudio por el Pleno del citado ente local, en sesión celebrada con fecha 15 de abril de 2019, y su sometimiento a información pública. Fecha esta última en la que, en cualquier caso, no cabe duda que la obligatoriedad de publicación por medios electrónicos de los documentos que debían ser sometidos a dicho trámite resultaba plenamente exigible para la entidad denunciada, lo que confirma que no pueda estimarse el argumento expuesto.

Séptimo. Por otra parte, la eventualidad apuntada por el Consistorio de haber “facilitado la documentación a todas y cada una de las personas y entidades que así lo han requerido, constando en el expediente acuse de recibo del envío a cada una de ellas” —con la que parece poner de relieve que el acceso a la información por la asociación denunciante se habría hecho efectivo de haberlo solicitado expresamente ante el Ayuntamiento— debe ser necesariamente refutada por este Consejo. En efecto, como ya señalamos en el Fundamento Jurídico Segundo, no podemos sino reafirmar que dicha forma de proceder no satisface la obligación impuesta en el repetido art. 13.1 e) LTPA, al no posibilitar el acceso a la información concernida en la sede electrónica, portal o página web de la entidad denunciada (art. 9.4 LTPA), resultando a todas luces improcedente condicionar su satisfacción a la existencia de una solicitud previa o la cumplimentación de requisito alguno por parte de la denunciante.

Octavo. Finalmente, también alega el Ayuntamiento denunciado que “de conformidad con la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, al determinar las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, será la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”. A lo que añade que “[l]a aplicación supletoria de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno al derecho de acceso a la información ambiental viene contemplada igualmente en su Disposición adicional primera, al establecer que 'la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a



los documentos que se integren en el mismo. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información'. Por lo que, según concluye, "se conforma el marco de la legislación aplicable por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía (LGICA), normativa sectorial y específica que, con un procedimiento singular, está dotado expresamente de las garantías de transparencia y participación pública...".

Pues bien, ante tales manifestaciones con las que se intenta secundar la actuación del Ayuntamiento, es preciso alertar del error en el que éste incurre al asimilar el ejercicio del "derecho de acceso a la información pública" previsto en el art. 24 LTPA con el asociado a la presente denuncia, que se dirige exclusivamente a verificar el incumplimiento denunciado con el objeto de salvaguardar el "derecho a la publicidad activa" de la denunciante, al amparo de lo dispuesto en el art. 23 LTPA. De ahí que resulte a todas luces improcedente la invocación de determinados preceptos —como son las disposiciones citadas por el Consistorio— que, aun teniendo cabida en el marco normativo regulador del "derecho de acceso a la información pública", resultan por completo ajenos al ámbito del "derecho a la publicidad activa".

Efectivamente, como correlato de lo expuesto, hemos de subrayar que el ejercicio del "derecho de acceso a la información pública" —que en este caso no ejercita la asociación denunciante— es independiente y autónomo del "derecho a la publicidad activa", en virtud del cual la asociación denunciante sí ha formulado denuncia ante este Consejo. En este sentido, tal y como se indicó en el Fundamento Jurídico Segundo, según establece el artículo 7 a) LTPA, la publicidad activa constituye 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". Dicho precepto, en relación con el artículo 23 LTPA, faculta a cualquier persona a presentar denuncias ante este Consejo siempre que considere que se ha producido un incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de los sujetos obligados. De este modo, no hay nada que objetar por parte de este órgano de control a que la denunciante —como pudiera haber hecho otra persona—, una vez que estimó desatendida la específica obligación de publicidad activa prevista en el artículo 13.1 e) LTPA con ocasión de la aprobación de la modificación urbanística denunciada, instara, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 LTPA, una actuación de este Consejo tendente a verificar los hechos denunciados para proceder acto seguido, si resultara el caso, conforme a lo previsto en dicha norma: requerimiento expreso para la subsanación de los incumplimientos y, en caso de



desatención del mismo, la adopción de los actos administrativos dirigidos a compeler a la observancia de tales exigencias.

Noveno. Por otra parte, tras la consulta de la página web y de la sede electrónica municipal, y una vez efectuadas distintas búsquedas por Internet al efecto (fecha del último acceso: 02/10/2020), este Consejo no ha podido localizar ninguna documentación relativa a la modificación del instrumento urbanístico en cuestión y su evaluación ambiental, 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 de transparencia o página web del ente denunciado durante el periodo que se estableció para el trámite de información pública convocado.

Analizadas pues la denuncia y las alegaciones del Consistorio, y tras las comprobaciones realizadas, este órgano de control no puede dar por acreditado que se produjera la mencionada publicación telemática y como consecuencia no puede entender 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 ha de requerir al Ayuntamiento denunciado el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa relativas a la publicación telemática de la documentación sujeta a trámite de información pública.

Décimo. En otro orden de cosas, desde esta Autoridad de Control no ha podido confirmarse, hasta la fecha de consulta precitada, que el procedimiento atinente a la modificación urbanística denunciada y su evaluación ambiental haya sido definitivamente resuelto, por lo que es posible que aún no se haya formalizado la aprobación definitiva del mismo.

De ahí que este Consejo, con base al referido art. 23 LTPA, deba requerir a dicho Ayuntamiento a que, salvo que no continúe vigente la tramitación del procedimiento mencionado 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 hubiera procedido ya a la resolución del procedimiento objeto de la denuncia, 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.

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 período 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.

Undécimo. Por último, 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.

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 sólo 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, 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 Trebujena (Cádiz) para que lleve a cabo la publicación en su sede electrónica, portal o página web de los documentos sometidos a información pública relativos a la modificación urbanística objeto de la denuncia (incluida su evaluación ambiental) en el plazo de un mes contado desde la notificación de la presente resolución, de conformidad con lo dispuesto en el Fundamento Jurídico Décimo, 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