



## RESOLUCIÓN PA-21/2018, de 21 de febrero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia presentada por XXX por posible incumplimiento del Ayuntamiento de Guadalcanal (Sevilla) en materia de publicidad activa regulada en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Expediente núm. PA-5/2017).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El día 15 de febrero de 2017 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por XXX del siguiente tenor:

“En el BOP de fecha 9 de febrero de 2017 aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE GUADALCANAL (SEVILLA) que se adjunta, referente a una Actuación de Utilidad Pública o Interés Social. En el anuncio no se menciona que el documento está en el portal de la transparencia, sede electrónica o página web del Ayuntamiento.

“Tampoco aparece en dichos sitios de Internet el planeamiento urbanístico en vigor, siendo preceptivo tener publicado todo el planeamiento general y de desarrollo en vigor.



“Por tanto se ha producido el incumplimiento de la obligación de publicidad activa del Ayuntamiento de GUADALCANAL (Sevilla) en relación con la obligación de publicar el planeamiento urbanístico en virtud de la Ley de Transparencia y de lo dispuesto en el artículo 70 ter. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, introducido por la Disposición adicional novena del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que dispone que `Las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración´”.

Acompañaba a su denuncia copia del Boletín Oficial de la provincia de Sevilla núm. 32, de 9 de febrero de 2017, en el que se publica Edicto de 16 de enero de 2017 del Alcalde del Ayuntamiento de Guadalcanal, por el que se hacer saber la apertura de un periodo de información pública en relación con el proyecto de actuación de ampliación de vivienda, situado en el polígono 19, parcelas 69, 70 y 73 de Guadalcanal, una vez aprobada su admisión a trámite por parte del Pleno de la Corporación, en sesión ordinaria celebrada el día 21 de diciembre de 2016; así como copia de diversas pantallas de la página web de dicho Ayuntamiento -no se advierte fecha de captura-, en las que no aparece ninguna referencia en relación con la actuación apuntada ni con el planeamiento urbanístico vigente de dicho municipio.

**Segundo.** El 21 de febrero de 2017 el Consejo concedió al Ayuntamiento denunciado un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como para que aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes.

**Tercero.** El 22 de marzo de 2017 tiene entrada en el Consejo un escrito del Ayuntamiento de Guadalcanal en el que, en relación con la denuncia formulada, alega lo siguiente:

“1. La información solicitada por XXX, motivo de la reclamación, se puede encontrar en la noticia publicada el 06 de noviembre de 2011 en la web municipal del Ayuntamiento de Guadalcanal en el siguiente enlace: [indica dirección web].

“2. Dicha información también se encuentra disponible al ciudadano en el Portal del Transparencia del Ayuntamiento de Guadalcanal, accediendo al siguiente enlace: [indica dirección web].



"3. Se adjunta captura de pantalla de ambos enlaces para justificar que están activos.

"Lo que le comunico a Vd., para su conocimiento y efectos oportunos".

Dicho escrito se acompañaba de sendas capturas de pantalla a los enlaces referidos de la página web de dicho Ayuntamiento.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** La competencia para la resolución de la denuncia 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, la LTPA), en conexión con el artículo 23 del mismo texto legal.

**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).

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"*.

En el asunto que nos ocupa, son dos los hechos sobre los que versa la denuncia. En primer lugar, se denuncia el incumplimiento de lo prevenido en el artículo 13.1.e) LTPA, por la ausencia de publicidad activa en la tramitación del correspondiente procedimiento referente a la aprobación de un Proyecto de Actuación de Utilidad Pública o Interés Social relativo a ampliación de vivienda, situado en el polígono 19, parcelas 69, 70 y 73 de Guadalcanal. Por



otro lado, se denuncia la ausencia de publicación del Planeamiento General vigente del municipio, que debería ser igualmente objeto de publicación por medios telemáticos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo apartado 2 del art. 70 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).

**Tercero.** En cuanto al primer extremo de la denuncia, referente al incumplimiento del art. 13.1 e) LTPA por la ausencia de publicación de los documentos que conforman el trámite de información pública para la aprobación del Proyecto de Actuación arriba citado, el Ayuntamiento, en sus alegaciones, obvia dicha cuestión al no efectuar consideración alguna ni aportar elemento de juicio que permita justificar dicha falta de publicación.

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 al período de información pública durante su tramitación.

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 solo 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 órgano sólo exhiba los documentos de que se trate a quien acuda físicamente a la sede del órgano, 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 webs de los órganos concernidos.

En el asunto que nos ocupa, y en virtud de lo establecido en el artículo 43.1.c) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA), el procedimiento para la aprobación de Proyectos de actuación prevé la concesión de un trámite de información pública. Y esta exigencia legal es la que activa a su vez la obligación de llevar a cabo la publicación de 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.

Este Consejo ha verificado que el Pleno del Ayuntamiento aprobó en la sesión ordinaria celebrada el 22 de junio el Proyecto de actuación objeto de la denuncia, y la resolución fue publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Sevilla de fecha 13 de julio siguiente. Por consiguiente, una vez constatado que dicha publicación no ha respetado lo previsto en el art. 13.1 e) LTPA, este Consejo procede a requerir al órgano denunciado a que en las sucesivas



actuaciones cumpla lo establecido al respecto en la LTPA, siendo oportuno recordar que, conforme lo previsto en el art. 52.1a) 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.

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 el órgano concernido se ajuste a lo dictaminado en el presente requerimiento para las siguientes publicaciones.

**Cuarto.** De otro lado, el escrito de denuncia sostiene asimismo que el Ayuntamiento de Guadalcanal ha incumplido la obligación de publicar el planeamiento urbanístico, tal y como exige la Ley de Transparencia y el art. 70 ter LRBRL.

Por lo que hace a este extremo de la denuncia, debemos comenzar señalando que, ciertamente, los deberes de publicidad telemática en materia de ordenación urbanística resultan de exigencias normativamente impuestas desde tiempo atrás. En este sentido, como apunta la denunciante, ya la Ley del Suelo de 2007 vino a añadir un nuevo art. 70 ter a la LRBRL, que es del siguiente tenor literal:

*“Las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.*

*“En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación.”*

Pero incluso con anterioridad a dicha fecha, la legislación andaluza había dado pasos en pos de la difusión telemática en este ámbito, puesto que ya en la versión originaria del artículo 40.5 LOUA se disponía que las Administraciones públicas facilitarían “en la mayor medida posible” el acceso a los instrumentos de planeamiento por medios telemáticos. Publicidad que vio reforzada su exigibilidad jurídica con la nueva redacción que dio al citado art. 40.5 la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA: “Las Administraciones competentes garantizarán el acceso y el conocimiento del contenido de los





*instrumentos de planeamiento mediante ediciones convencionales e igualmente facilitarán su divulgación y libre acceso por medios y procedimientos informáticos y telemáticos”.*

Así las cosas, en virtud de la LRBRL y la LOUA, los Ayuntamientos estaban ya obligados a divulgar por medios telemáticos los instrumentos de ordenación urbanística, los cuales aparecen sistematizados del siguiente modo en el artículo 7.1 LOUA: *“a) Planeamiento general: Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización. b) Planes de desarrollo: Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales y Estudios de Detalle. c) Catálogos”.* Instrumentos de planeamiento cuya publicidad, en fin, pretende garantizar el legislador exigiendo asimismo a los Ayuntamientos la creación de un registro administrativo de los mismos (artículo 40.1 LOUA).

Este régimen de publicidad existente en la materia con anterioridad a la LTPA se completa con el Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y de creación del Registro autonómico. Su artículo 9.1 recuerda que los municipios, *“sin perjuicio de sus potestades organizativas, están obligados a crear un Registro municipal de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados”*, y precisa acto seguido que en dichos registros han de incluirse los instrumentos de planeamiento relacionados en el artículo 7.1 LOUA arriba transcritos (artículo 9.3 en relación con el artículo 3 del Decreto 2/2004). Finalmente, el artículo 24 de este Decreto contempla la accesibilidad telemática al contenido de tales registros en los siguientes términos:

*“3. Sin perjuicio de la consulta directa en las instalaciones y por los medios que la Administración titular habilite al efecto, ésta pondrá a disposición de los ciudadanos de forma gratuita, la información y documentación accesible que exista en estos registros mediante redes abiertas de telecomunicación.*

*“4. Las Administraciones Públicas habrán de depositar, registrar, y tener disponibles para su pública consulta, los instrumentos de planeamiento y los convenios urbanísticos en el soporte en que fueron aprobados; ello sin perjuicio del tratamiento y difusión de información o documentación por medios informáticos y telemáticos y, en particular, a través de redes abiertas de telecomunicación.”*

En resumidas cuentas, se hace evidente que nos hallamos con una exigencia de publicidad que ya estaba notablemente perfilada por la normativa sectorial reguladora de la materia antes de la entrada en vigor de la LTPA.



**Quinto.** Este Consejo, sin embargo, no está llamado a supervisar todas y cada una de las concretas exigencias de publicidad telemática que pueda imponer la correspondiente legislación sectorial, sino únicamente aquellas que sean reconducibles al sistema de publicidad activa contenido en el Título II de la LTPA, bien porque puedan subsumirse vía interpretativa en alguno de los supuestos expresamente mencionados en dicho Título, bien porque de la normativa sectorial se desprenda en términos inequívocos la voluntad de incorporar dichas concretas exigencias al régimen de publicidad activa de la LTPA (art 17.3). Sólo mediando esta conexión con las obligaciones establecidas en el Título II de la LTPA estará facultado este Consejo para activar su capacidad de control (art. 23) y podrá, en su caso, aplicarse el régimen sancionador previsto en el Título VI ante la eventualidad de su incumplimiento.

En consecuencia, lo que ahora hemos de examinar es si la exigencia de publicidad delimitada en la LRBRL, la LOUA y el Decreto 2/2004 encuentra algún anclaje en el repetido Título II LTPA.

**Sexto.** A diferencia de lo que sucede con la mayoría de las leyes autonómicas reguladoras de la transparencia, la LTPA no contempla de forma explícita la obligación de informar en materia de ordenación territorial o urbanística. Es preciso, por consiguiente, examinar si cabe derivar la misma del catálogo de exigencias de publicidad activa establecido en su Título II.

Pues bien, en línea de principio, la publicidad en materia de planeamiento urbanístico parece guardar relación con la “información sobre planificación y evaluación” prevista en el artículo 12 LTPA, en virtud del cual las administraciones públicas han de publicar “*los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución*”, disponiendo dicho precepto a continuación que su grado de cumplimiento y resultados habrán de ser evaluados y publicados periódicamente. Se trata, por lo demás, de una exigencia de publicidad activa ya impuesta por el legislador básico [artículo 6.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG)]. Sin embargo, dista mucho de ser incontrovertible que con la planificación a la que aluden los citados arts. 12 LTPA y 6.2 LTAIBG se pretendiera englobar a los instrumentos de ordenación urbanística. Es desde luego significativo al respecto que la práctica totalidad de las leyes autonómicas reguladoras de la transparencia que mencionan expresamente la obligación de publicidad activa en materia de planificación y programación en el sentido de dichos preceptos, incorporen como una exigencia adicional la de informar en materia de ordenación del territorio y/o urbanística [*cfr.* artículos 14 y 22 de la Ley aragonesa 8/2015;



arts. 26 y 32 de la Ley canaria 12/2014; arts. 11 y 19 de la Ley 4/2016 de Castilla-La Mancha; apartados 1 y 4 del art. 12 de la Ley catalana 19/2014; arts. 6 y 12 de la Ley extremeña 4/2013; arts. 7 y 18 de la Ley gallega 1/2016; arts. 14.4 b) y 19.2 a) de la Ley murciana 12/2014; letras m) y n) del artículo 13 de la Ley navarra 11/2012; arts. 8.2 y 9 j) de la Ley riojana 3/2014; arts. 9.3.2 j) y 9.5 de la Ley valenciana 2/2015].

No obstante, sea cual fuere el alcance exacto del ámbito de cobertura del art. 12 LTPA, no cabe dudar de que el sistema de publicidad activa de la LTPA se extiende a la información objeto de la denuncia que ahora analizamos. Así es; el artículo 10 LTPA -relativo a la "información institucional y organizativa"- concluye del siguiente modo en su apartado tercero: *"Las entidades locales de Andalucía publicarán, además, la información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como las actas de las sesiones plenarias"*. La LTPA se remite, pues, a la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA), para cerrar su catálogo de obligaciones de publicidad activa exigible al nivel local de gobierno. E, inequívocamente, el artículo 54.1 a) LAULA contempla la publicidad del planeamiento urbanístico cuya carencia se denuncia en el presente caso:

*"Para garantizar a la ciudadanía el acceso a la información sobre la actuación municipal, así como su transparencia y control democrático, así como facilitar la información intergubernamental y complementando lo dispuesto por la legislación básica sobre procedimiento administrativo común, los ayuntamientos y sus organismos y entidades dependientes o vinculadas deberán publicar en la sede electrónica de su titularidad o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva diputación provincial, en el plazo de cinco días desde su adopción, las disposiciones y actos administrativos generales que versen sobre las siguientes materias: a) Ordenación territorial, ordenación y disciplina urbanísticas, y proyectos para su ejecución. [...]".*

Una vez examinado el régimen de publicidad del planeamiento urbanístico a que vienen obligados los Ayuntamientos, y constatado que el mismo se incorpora al sistema de publicidad activa configurado en el Título II LTPA en virtud de la norma de remisión ex art. 10.3 LTPA, procede que abordemos la denunciada falta de publicación del planeamiento por parte del Ayuntamiento de Guadalcanal.

En el trámite de alegaciones, la entidad municipal transmitió a este Consejo que ya había procedido a publicar en su Portal de Transparencia la documentación relativa al Planeamiento General vigente del municipio. Y, en efecto, este Consejo ha accedido a dicho portal (fecha de acceso: 29/1/2018) y ha podido comprobar que consta la referencia al





planeamiento urbanístico general, en donde se ofrece la información sobre el Planeamiento General y sobre la adaptación a la LOUA, figurando la memoria y documentación técnica. En consecuencia, si bien ha sido publicada con ocasión de la denuncia, este Consejo considera que el propósito de la transparencia ha quedado satisfecho con la subsanación de la ausencia de publicidad del referido Planeamiento.

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

Como indica expresamente el artículo 9.3 LTPA, también en este ámbito han de aplicarse, *“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”*; de tal suerte que, *“cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”*. Así pues, el órgano 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 bien podrá proceder a la disociación de los datos que resulten especialmente protegidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 LTAIBG y en la Ley Orgánica reguladora de la protección de datos de carácter personal.

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

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Requerir expresamente al Ayuntamiento de Guadalcanal (Sevilla) para que, en lo sucesivo, y en los términos dispuestos en el siguiente apartado, lleve a cabo la publicación de los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.

**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

*Consta la firma*

Manuel Medina Guerrero