



RESOLUCIÓN PA-28/2018, de 21 de marzo, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia presentada por XXX por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas (Sevilla) en materia de publicidad activa regulada en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Expediente núm. PA-7/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El 24 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 los BOP de fechas 22 de noviembre de 2016, de 9 de diciembre de 2016, 3 de enero de 2016 y 14 de enero de 2017, aparecen los anuncios del AYUNTAMIENTO DE EL CASTILLO DE LAS GUARDAS (Sevilla) que se adjuntan, referente a cuatro Actuaciones de Utilidad Pública o Interés Social. En los anuncios no se menciona que el documento está en el portal de la transparencia, sede electrónica o página web del Ayuntamiento.

“En tres de los casos hemos advertido al Ayuntamiento mediante escritos que se adjuntan, sin que hayamos obtenido respuesta.



"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. Tan solo aparece publicada parte de las Normas Subsidiarias (Volumen 1, 2, 4 y Anejo) y la Modificación del Art. 5.6 de las Normas urbanísticas de las Normas Subsidiarias.

"Por tanto se ha producido el incumplimiento de la obligación de publicidad activa del Ayuntamiento de EL CASTILLO DE LAS GUARDAS (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 de 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 de los siguientes cuatro anuncios publicados en el Boletín Oficial de la provincia de Sevilla:

- BOP núm. 271, de 22 de noviembre de 2016, en el que se publica Edicto de 19 de octubre de 2016 del Alcalde del Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas, por el que se hacer saber la apertura de un periodo de información pública de veinte días hábiles en relación con el expediente relativo al Proyecto de Actuación para la construcción de una casa de turismo rural situada en el polígono 4, parcelas 86 y 87, de dicho término municipal, una vez aprobada su admisión a trámite.
- BOP núm. 284, de 9 de diciembre de 2016, en el que se publica Edicto de 7 de noviembre de 2016 del Alcalde del Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas, por el que se hacer saber la apertura de un periodo de información pública de veinte días hábiles en relación con el expediente relativo al Proyecto de Actuación para la implantación de casa rural en finca `La Navarra´, en la parcela 7, polígono 14, de dicho término municipal, una vez aprobada su admisión a trámite.
- BOP núm. 1, de 3 de enero de 2017, en el que se publica Edicto de 28 de noviembre de 2016 del Alcalde del Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas, por el que se hacer saber la apertura de un periodo de información pública de veinte días hábiles



en relación con el expediente relativo al Proyecto de Actuación para la adecuación de edificación existente a casa rural en finca `La Avena´ sita en el polígono 22, parcela 7, de dicho término municipal, una vez aprobada su admisión a trámite.

- BOP núm. 10, de 14 de enero de 2017, en el que se publica Edicto de 14 de diciembre de 2016 del Alcalde del Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas, por el que se hace saber la apertura de un periodo de información pública de veinte días hábiles en relación con el expediente relativo al Proyecto de Actuación para la implantación de casa rural en finca `La Perrera´ de dicho término municipal, una vez aprobada su admisión a trámite.

Asimismo, se adjunta copia de tres pantallas del Tablón Electrónico de Anuncios de dicho Ayuntamiento -no se advierte fecha de captura-, en la que no aparece ninguna referencia en relación con la actuaciones apuntadas ni con el planeamiento urbanístico vigente de dicho municipio.

Segundo. El 3 de marzo 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 21 de marzo de 2017, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas, efectuando las siguientes alegaciones:

“PRIMERA.- La denuncia presentada refiere dos hechos concretos, que son:

”1.- La falta de indicación, en cuatro publicaciones en el BOP, de que las resoluciones publicadas se encontraban publicadas en sede electrónica.

”Se trataba, concretamente, de cuatro Resoluciones sobre proyectos de actuaciones, efectuadas los días 22-11-2016, 9-12-2016, 3-1-2017 y 14-1-2017.

”El artículo 9.4 de la Ley 1/2014, en reclamación a la publicidad activa, establece la obligación del Ayuntamiento de que la información pública esté disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web del Ayuntamiento.

”Pues bien, las cuatro resoluciones a las que se refiere la denuncia, fueron publicadas en el BOP, en el tablón del anunciado, y en el portal de transparencia del Ayuntamiento, como se acreditará, con los documentos que han aportado los



denunciantes, y otros que se acompañan a este documento, y, cómo se puede apreciar con entrar en la siguiente dirección electrónica: [indica dirección web].

"A dicha dirección se puede acceder con solo poner portal de transparencia, en cualquier buscador de internet.

"2. En cuanto a la publicación de las normas subsidiarias, hay que reseñar que solo faltan los volúmenes 3 y 5 de las mismas, que se refieren a planos, y el tamaño de tales planos, -superior a tres folios A/3-, ha impedido su subida al portal de transparencia, ya que este municipio, que no llega a 1.500 habitantes, no cuenta con un escáner que permita subir tales planos al portal.

"No obstante, estamos es contacto con al Diputación Provincial, para que realice esa labor técnica, pero, no cabe duda que los tomos publicados ofrecen una información suficiente del planeamiento en vigor.

"Por lo expuesto,

"SOLICITA DE ESE CONSEJO, tenga por presentado este escrito, lo admita, y con él se tenga por formulada alegaciones al expediente de referencia, y, en su virtud se acuerde archivar el procedimiento sin imposición de sanción alguna."

Acompañaba dicho escrito cuatro certificados emitidos por la plataforma "esPublico Gestiona" -con la que el Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas tiene habilitada una sede electrónica y que cuenta con un espacio de Tablón de Anuncios- que acreditan la publicación electrónica en la misma de los cuatro anuncios publicados en el BOP de Sevilla relacionados anteriormente, referentes a la apertura de otros tantos periodos de información pública acerca de expedientes relativos a Proyectos de Actuación.

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 previsto en el artículo 13.1.e) LTPA, por la ausencia de publicidad activa en la tramitación de los procedimientos referentes a la aprobación de los cuatro Proyectos de Actuación de Utilidad Pública o Interés Social identificados en el Antecedente Primero. 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, aduce la denunciante, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 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 artículo 13.1.e) LTPA por la ausencia de publicación de los documentos que conforman el trámite de información pública para la aprobación de los Proyectos de Actuación citados, el Ayuntamiento, en sus alegaciones, pone de manifiesto que *“las cuatro resoluciones a las que se refiere la denuncia fueron publicadas en el BOP, en el tablón de anunciado [sic], y en el portal de transparencia del Ayuntamiento...”*.

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 relación con la denuncia formulada, 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 si bien -tal y como sostiene la denunciante- los cuatro anuncios publicados inicialmente en el BOP de Sevilla relativos a la aprobación inicial de los Proyectos de Actuación identificados *ut supra* no se adecuaban a las exigencias de publicidad activa previstas en el artículo 13.1.e) LTPA, el Ayuntamiento procedió a la subsanación de lo que consideró un error mediante la publicación de cuatro nuevos anuncios -BOP de Sevilla núm. 93, de 25/04/2017-, en los que se indicaba la publicación en la sede electrónica del Ayuntamiento de la documentación relativa a dichos Proyectos de Actuación (siendo posible consultarla a través del enlace web que se precisa) y concediendo un nuevo plazo para la realización de reclamaciones. En consecuencia, tras estas actuaciones del Consistorio, y aunque la subsanación referida se produjera con ocasión de la denuncia, este Consejo considera que el propósito de la transparencia ha quedado satisfecho.

Cuarto. De otro lado, el escrito de denuncia sostiene que el Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas ha incumplido sus obligaciones de publicidad activa al no publicar por medios telemáticos el planeamiento urbanístico, tal y como exige el artículo 70 ter LRRL.

Es preciso determinar, en primer lugar, si la mencionada exigencia forma parte de las obligaciones de publicidad activa del órgano denunciado. Recientemente ha abordado este



Consejo dicha cuestión en la Resolución PA-21/2018, de 21 de febrero, cuyas principales líneas directrices resulta pertinente recordar al objeto de elucidar la presente denuncia.

En la mencionada Resolución se exponía cómo las obligaciones de publicidad en relación con la materia de ordenación urbanística ya eran resultado de exigencias normativas anteriores a la LTPA. Así, 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.”

Por otra parte, ampliando la versión original del artículo 40.5 LOUA, que ya disponía que las Administraciones públicas facilitarían “en la mayor medida posible” el acceso a los instrumentos de planeamiento por medios telemáticos, la nueva redacción que dio al citado art. 40.5 la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA, establecía que “[l]as 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, 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.

Dado que este Consejo no está llamado a supervisar todas y cada una de las concretas exigencias de publicidad telemática que pueda imponer la correspondiente normativa sectorial, sino únicamente aquellas que sean reconducibles al sistema de publicidad activa contenido en el Título II LTPA, ha de examinarse por tanto si la exigencia de publicidad delimitada en la LRBRL, la LOUA y el Decreto 2/2004 encuentra algún anclaje entre las obligaciones de publicidad activa establecidas en el mencionado Título II LTPA.

Y la respuesta a esta cuestión ha de ser afirmativa, toda vez que 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 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. [...]”.

Quinto. 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 El Castillo de las Guardas.

En el trámite de alegaciones, la entidad municipal transmitió a este Consejo que la documentación relativa al Planeamiento General vigente de dicho municipio publicada en el Portal de Transparencia municipal se encuentra incompleta en lo que respecta a las Normas Subsidiarias -no se encuentran publicados los volúmenes 3 y 5 (referidos a los planos)-, argumentando la carencia de medios técnicos como hecho causante de esta situación (falta del escáner adecuado que permita subir planos al portal).

Así las cosas, tras el reconocimiento expreso por parte del propio Consistorio de que la documentación que figura en el Portal de Transparencia municipal no responde en su integridad al Planeamiento General vigente de dicho municipio, este Consejo no puede por menos que estimar la denuncia formulada en este aspecto, e instar a que dicha información se publique en página web, sede electrónica o portal del Ayuntamiento.

Al objeto de satisfacer esta exigencia de publicidad activa, la entidad municipal puede producir por sus propios medios la información y ofrecerla a través de la página web o, en su caso, puede facilitar un link o enlace web que dé acceso a la misma. De hecho, este Consejo ha tenido ocasión de comprobar que otros municipios ofrecen dicha información en sus páginas web a través de un enlace que conecta al sistema SITU@ (Sistema de



Información Territorial y Urbanístico de Andalucía), operado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que, entre otras funcionalidades, permite la consulta pública de documentación relacionada con el planeamiento urbanístico de los municipios de Andalucía. Y una vez consultado dicho sistema por este Consejo (fecha de acceso: 13/03/18), hemos constatado cómo, además de resultar accesible la documentación relativa al planeamiento urbanístico que ya proporciona el Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas a través de su portal de transparencia, pueden consultarse igualmente los planos asociados al mismo.

En consecuencia, mientras persistan las deficiencias técnicas de las que sostiene adolecer la entidad denunciada, el Ayuntamiento puede dar cumplimiento a esta obligación de publicidad activa ofreciendo un enlace al citado Sistema SITU@. Es preciso, sin embargo, que quede inequívocamente identificado dicho enlace web en la pestaña relativa a información sobre el planeamiento urbanístico.

Sexto. 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 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 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 de la LTAIBG; o proceder a la disociación de los datos que resulten especialmente protegidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 LTAIBG y en la normativa 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 El Castillo de las Guardas (Sevilla) para que, en los términos dispuestos en el siguiente apartado, lleve a cabo la publicación de los



documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, integran el Planeamiento General vigente de dicho municipio.

Segundo. Este requerimiento ha de surtir efectos 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