



## RESOLUCIÓN PA-32/2019, de 4 de febrero del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

**Asunto:** Denuncia interpuesta por XXX, en representación de XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Olivares (Sevilla) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia núm. PA-82/2017).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El 1 de junio de 2017 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por XXX, representante de XXX, basada en los siguientes hechos:

“En el BOP de fecha 17 de mayo de 2017 aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE OLIVARES (SEVILLA) que se adjunta, aprobación inicial de la Modificación n.º 12 del PGOU de Olivares.

“En el anuncio no se menciona que el documento está en el portal de la transparencia, sede electrónica o página web del Ayuntamiento. Esto supone un incumplimiento del artículo 7.e) de la Ley 9/2013 [*sic*, debe entenderse Ley 19/2013] y del artículo 13.1.e) de la Ley 1/2014 de Andalucía”.



Acompañaba a su denuncia copia del Boletín Oficial de la provincia de Sevilla núm. 111, de 17 de mayo de 2017, en el que se publica Edicto de 14 de febrero de 2017 del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Olivares (Sevilla), por el que se anuncia la aprobación inicial por parte del Pleno municipal, en sesión celebrada el 13/02/2017, de la Modificación número 12 del PGOU de Olivares, así como la apertura de un periodo de información pública por plazo de un mes, "...publicándose [dicho anuncio] en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla, en uno de los diarios de mayor difusión provincial y en el tablón de anuncios del municipio". Se adjuntaba, igualmente, copia de una pantalla parcial de lo que parece ser la página web del mencionado Ayuntamiento (no se aprecia fecha de captura), en la que no se advierte ningún tipo de información en relación con la modificación objeto de denuncia.

**Segundo.** Mediante escrito de 12 de junio de 2017, el Consejo concedió al órgano 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, sin que hasta la fecha se haya efectuado por su parte ningún tipo de alegación al respecto.

## 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).*

Pero no solo 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, el supuesto de hecho sobre el que versa la denuncia se refiere a que el órgano denunciado, según manifiesta la asociación denunciante, ha incumplido con ocasión de la aprobación inicial de la modificación núm. 12 del PGOU de Olivares (Sevilla), 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”.*

Por otra parte, una vez consultado el anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla núm. 111, de 17 de mayo de 2017, en relación con la modificación urbanística objeto de denuncia, puede constatarse cómo se omite cualquier referencia expresa a la posibilidad de consulta del expediente, limitándose a indicar que se abre un plazo de información pública por el periodo de un mes, *“...publicándose [dicho anuncio] en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla, en uno de los diarios de mayor difusión provincial y en el tablón de anuncios del municipio”.* Se prescinde igualmente, por tanto, de cualquier referencia a que la documentación integrante del mismo se encuentra accesible en la sede electrónica, portal o página web del órgano denunciado.

Se ha de pronunciar la presente Resolución sobre si las condiciones del sometimiento a información pública de la modificación precitada da adecuada respuesta a las obligaciones impuestas por el artículo 13.1 e) LTPA.

**Tercero.** Como es sabido, en virtud de dicho artículo, 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.

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 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 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), "*[l]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 "*[l]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 [...]*". Así, de acuerdo con lo expresado anteriormente, el procedimiento de aprobación de la modificación núm. 12 del PGOU de Olivares (Sevilla), en cuanto se predica de la modificación de un instrumento de planeamiento, debe someterse al trámite de información pública.

Y es esta exigencia de la legislación sectorial vigente (en el presente caso, de la LOUA) la que activa 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 de información pública en el portal, sede electrónica o página web del Ayuntamiento, según lo dispuesto en el artículo 13.1 e) LTPA, con independencia de que, ya el propio artículo 39.3 LOUA propugnaba la difusión telemática de la citada documentación al establecer que "*[l]a Administración responsable del procedimiento para la aprobación de un instrumento de planeamiento deberá promover en todo caso, antes y durante el trámite de información pública, las actividades que, en función del tipo, ámbito y objeto del instrumento a aprobar y de las características del municipio o municipios afectados, sean más adecuadas para incentivar y hacer más efectiva la participación ciudadana, y facilitarán su conocimiento por medios telemáticos durante las fases de su tramitación.*"

**Cuarto.** En el caso que nos ocupa, como ya se ha expuesto, la denuncia se efectúa en relación con la omisión de publicidad activa en la sede electrónica del órgano denunciado durante el periodo de información pública abierto tras la aprobación inicial de la modificación núm. 12 del PGOU de Olivares, de la documentación relativa al expediente.



Durante el periodo de alegaciones el órgano denunciado no ha efectuado ningún tipo de consideración que permita concluir la publicación en la sede electrónica, portal o página web de esta entidad de la documentación asociada al expediente de aprobación inicial de la modificación del PGOU antedicha.

Por su parte, este Consejo ha podido comprobar que, recientemente, en el BOP de Sevilla número 298, de 27 de diciembre de 2018, ha sido publicado un Edicto del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Olivares de fecha 11/12/2018, por el que hace saber, tras una nueva “[a]probación inicial de la modificación 12 del plan general de Olivares y el documento de informe ambiental estratégico” por el Pleno de dicha Corporación, en sesión extraordinaria de fecha 15/11/2018, la apertura de un segundo periodo de información pública por plazo de un mes “...mediante anuncio en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, en el Boletín Oficial de la provincia, y en el uno de los diarios de mayor difusión provincial así como en la web municipal y en la sede electrónica de esta Corporación”. Se añade, sin embargo, que “[d]urante dicho periodo quedará el expediente a disposición de cualquiera que quiera examinarlo” para la presentación de alegaciones, por lo que parece inferirse que la publicación electrónica a la que se hace referencia se predica sólo del anuncio en sí pero no del conjunto del expediente, al que sólo podrá accederse, por tanto, de forma presencial.

Consultada por este Consejo tanto la página web del Ayuntamiento de Olivares como su Portal de Transparencia (fecha de acceso, 28/01/2019), puede comprobarse que, efectivamente, en este último se encuentra publicado tanto el texto del primer anuncio objeto de publicación oficial como el señalado en el párrafo anterior -junto con un pequeño índice de las modificaciones sufridas por el PGOU de Olivares-, pero no se ha encontrado referencia alguna en relación con que durante las fechas en que se publicó en BOP el primer anuncio relativo al inicio del trámite de exposición pública que motiva la denuncia se publicara también telemáticamente la documentación asociada a dicho trámite. Esta imposibilidad de consulta electrónica del expediente no parece haber sido subsanada tras el nuevo periodo de información pública practicado con el segundo anuncio referido, puesto que a pesar de que acaba de finalizar (el 27/01/2019, concretamente), tampoco resulta accesible documento alguno que permite concluir que se ha permitido la consulta electrónica del expediente de modificación núm. 12 del PGOU de Olivares en la página web, sede electrónica o portal de transparencia del órgano denunciado. Así las cosas, solo cabe deducir que tras los dos anuncios publicados, el Ayuntamiento sólo ha procedido, en todo caso, a la publicación telemática de los dos Edictos que por dos ocasiones han anunciado la aprobación inicial de la referida modificación y la apertura del correspondiente periodo de información pública en cada caso, pero no de la documentación asociada al mencionado trámite de aprobación, la misma a la que sí podría accederse de forma presencial durante los citados periodos.



**Quinto.** Como se infiere de la reciente conclusión en fecha 27/01/2019 del segundo periodo de información pública practicado tras la nueva aprobación inicial de la modificación núm. 12 del PGOU de Olivares y el documento de informe ambiental estratégico, dicha modificación se encuentra en tramitación, por lo que no ha sido definitivamente aprobada por el consistorio denunciado.

De ahí que este Consejo, con base en lo previsto en el art. 23 LTPA, deba requerir al órgano denunciado a que proceda a la subsanación del trámite denunciado y conceda, antes de su aprobación definitiva, un plazo 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 plazo los documentos incluidos en el expediente.

De otra parte, se requiere igualmente al Ayuntamiento de Olivares para que, en lo sucesivo, 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.

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.

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

En primer lugar, como prevé el artículo 9.3 LTPA, en la publicidad activa *"[s]erán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos"*. Esto se traduce en que el 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 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, resulta pertinente recordar que, 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 Olivares (Sevilla) para que lleve a cabo la publicación en la página web, sede electrónica o Portal de Transparencia del Ayuntamiento, los documentos sometidos a información pública de la modificación del PGOU objeto de denuncia, en los términos establecidos en el Fundamento Jurídico Quinto, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de un mes, a este Consejo.

**Segundo.** Requerir expresamente a dicho Ayuntamiento para la publicación electrónica 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 futuro.

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