



RESOLUCIÓN PA-37/2019, de 12 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 Los Palacios y Villafranca (Sevilla) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia núm. PA-103/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El 28 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 2 de junio de 2017 aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE LOS PALACIOS Y VILLAFRANCA (SEVILLA) que se adjunta, por el que se expone al público el Estudio Ambiental Estratégico, con el documento síntesis sin argot técnico, y la Versión Preliminar del Documento de Modificación de los artículos 1.9.2. y 8.1.12 de las Normas Urbanísticas del PGOU.



“En el anuncio no se menciona que el documento está en el portal de la transparencia, sede electrónica o página web del Ayuntamiento, y de hecho, hemos podido comprobar que no lo está. 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. 125, de 2 de junio de 2017, en el que se publica Edicto de 9 de mayo de 2017 del Alcalde del Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca (Sevilla), por el que se anuncia la aprobación inicial por parte del Pleno municipal, en sesión celebrada el 20/04/2017, del “...Estudio Ambiental Estratégico, con el documento síntesis sin argot técnico, y la Versión Preliminar del Documento de Modificación de los artículos 1.9.2 y 8.1.12 de las Normas Urbanísticas del PGOU, [...]”, así como la apertura de un periodo de información pública por plazo de un mes, durante el cual se podrá consultar el expediente y formular alegaciones. 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 el expediente objeto de denuncia.

Segundo. Mediante escrito de 7 de julio 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.

Tercero. El 21 de julio de 2017 tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca en el que, en relación con los hechos denunciados, se efectúan las siguientes alegaciones:

“PRIMERA.- Este Ayuntamiento ha cumplido escrupulosamente con la legislación vigente en materia de información pública del Estudio Ambiental estratégico, con el documento síntesis sin argot técnico, y la versión Preliminar del Documento de Modificación de los artículos 1.9.2. y 8.1.12 de las Normas Urbanísticas del PGOU.

“SEGUNDA.- Para dar respuesta a la denuncia planteada, se remitió escrito por este Ayuntamiento, a XXX, en fecha 11 de julio de 2017, con n.º de Registro de Salida N.º 5210, mediante el que se expone y acredita el cumplimiento de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

“Se aporta copia de toda la documentación remitida”.

El escrito de alegaciones se acompaña de copia del escrito presentado previamente por la asociación denunciante ante el consistorio denunciado en fecha 27/06/2017, en el que se pone de manifiesto el incumplimiento ahora denunciado y se efectúan diversas solicitudes en relación con el mismo, así como la respuesta facilitada a este respecto por el órgano



denunciado con fecha 11/07/2017, en la que se defiende la adecuación de la tramitación del expediente a la normativa de transparencia y se incorpora determinada documentación que acreditaría la legalidad de las actuaciones. Asimismo, se aporta copia de la denuncia -junto con la documentación que acompaña- ahora presentada por la asociación denunciante ante el Consejo y que fue trasladada por ésta al Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca con fecha 14/07/2017.

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. Es importante reseñar que la presente Resolución se ciñe al análisis de los posibles incumplimientos atribuidos por la asociación denunciante al Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca a la luz de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA, por lo que queda extramuros de la misma la valoración de los términos en los que se ha procedido a dar cumplimiento a la exigencia de ofrecer información directamente a la misma como consecuencia de la solicitud que formuló en este sentido al Alcalde del consistorio denunciado mediante escrito de fecha 27/06/2017, así como la contestación remitida al respecto por parte de éste en fecha 11/07/2017 -referidos ambos escritos en el Antecedente Tercero-, al tratarse de una cuestión que resulta del todo ajena a la pretensión expresa ejercitada ante este Consejo por la denunciante, la cual se circunscribe, tal y como manifiesta ésta en su escrito de denuncia, a verificar por parte de este órgano de control el supuesto incumplimiento de la obligación de publicidad activa 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)].



Tercero. 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 del *“...Estudio Ambiental Estratégico, con el documento síntesis sin argot técnico, y la Versión Preliminar del Documento de Modificación de los artículos 1.9.2 y 8.1.12 de las Normas Urbanísticas del PGOU, [...]”*, la obligación prevista en el art. 13.1 e) LTPA [art. 7 e) 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. 125, de 2 de junio de 2017, en relación con el expediente objeto de denuncia, puede constatarse cómo se omite cualquier referencia a que la documentación integrante del mismo se encuentra accesible en la sede electrónica, portal o página web del órgano denunciado, limitándose a indicar que se expone al público por plazo de un mes -y por lo tanto, de forma presencial-, para su consulta y presentación de alegaciones.

Cuarto. Como es sabido, en virtud de la obligación de publicidad activa prevista en el 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.

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.

Quinto. Con carácter preliminar, teniendo en cuenta la naturaleza medioambiental de uno de los dos documentos -Estudio Ambiental Estratégico- sobre el que se vertebra el periodo de exposición pública objeto de denuncia, resulta imprescindible elucidar si este Consejo dispone de competencia para abordar el tratamiento de esta cuestión en el ámbito de exigencia de la publicidad activa impuesta por el marco normativo regulador de la transparencia, en atención al contenido de los apartados 2 y 3 de la Disposición Adicional Cuarta de la LTPA [apartados 2 y 3 de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG], que expresan lo siguiente:

“2. Se registrarán 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.

3. En este sentido, esta Ley será de aplicación en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.”

Y la respuesta a esta cuestión ha de ser afirmativa. Es cierto que, con base en estos preceptos este Consejo ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones su falta de competencia para resolver reclamaciones de derecho de acceso a la información en el ámbito material regulado por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (por todas, Resolución 53/2018, de 1 de febrero). Pero no lo es menos (*vid* nuestra Resolución PA 36-2018, de 11 abril, FJ 3º) que, en lo concerniente a las exigencias de publicidad activa, la LTPA se remite a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA) para cerrar el catálogo de dichas obligaciones que resulta exigible al nivel local de gobierno, al concluir el apartado tercero del artículo 10 LTPA del siguiente modo: *“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 plenarios”*. E, inequívocamente, la redacción del apartado n) del artículo 54.1 LAULA avalaría la publicidad de dicha información de naturaleza medioambiental al expresarse en los siguientes términos:



“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: [...] n) Medio ambiente, cuando afecten a los derechos reconocidos por la normativa reguladora del acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.”

Sexto. Una vez confirmada la competencia de este Consejo para conocer de la presente denuncia, y constatado que en el anuncio publicado oficialmente se omite cualquier referencia a la posibilidad de consulta telemática del expediente; se ha de pronunciar la presente Resolución sobre si las condiciones del sometimiento a información pública de los documentos precitados dan adecuada respuesta a las obligaciones impuestas por el artículo 13.1 e) LTPA.

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 Los Palacios y Villafranca-, 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."

Por otro lado, 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 Versión Preliminar del Documento de Modificación de los artículos 1.9.2 y 8.1.12 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Los Palacios y Villafranca, en cuanto se predica de la modificación de un instrumento de planeamiento, debe someterse al trámite de información pública.

Son pues estas exigencias legales de acordar el trámite de información pública las que activan la obligación de llevar a cabo la publicación de los documentos que dispone la normativa sectorial a través del marco jurídico de transparencia, en concreto según lo dispuesto en el artículo 13.1 e) LTPA, como se ha expuesto. En estos términos, no cabe duda que, tras la aprobación inicial del "...Estudio Ambiental Estratégico, con el documento síntesis sin argot técnico, y la Versión Preliminar del Documento de Modificación de los artículos 1.9.2 y 8.1.12 de las Normas Urbanísticas del PGOU, [...]", ambos documentos junto con la documentación correspondiente deberían someterse al trámite de información pública en virtud de lo previsto en los artículos 38.4 LGICA y 32.1. 2ª LOUA, deviniendo plenamente exigible la ya reiterada obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA.

Séptimo. En sus alegaciones, el Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca, como se expone en los Antecedentes, manifiesta ante este Consejo que "...ha cumplido escrupulosamente con la legislación vigente en materia de información pública del Estudio Ambiental estratégico, con el documento síntesis sin argot técnico, y la versión Preliminar del Documento de Modificación de los artículos 1.9.2. y 8.1.12 de las Normas Urbanísticas del PGOU.", y a tal efecto, comunica que "...ya remitió escrito a XXX, en fecha 11 de julio de 2017,



[...], mediante el que se expone y acredita el cumplimiento de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.”

En este sentido, resulta de capital importancia subrayar que entre la documentación aportada a este Consejo por el órgano denunciado con motivo de sus alegaciones, figuran sendas diligencias del Secretario de la Corporación que acreditarían que la información referente a los documentos precitados ha estado publicada en formato electrónico en el área “Enlaces de interés” del Portal de Transparencia municipal desde fecha 02/06/2017, y por tanto, desde el inicio del periodo de información pública practicado. Diligencias que, según afirma el órgano denunciado, se integran dentro de la contestación que fue remitida a la asociación denunciante en fecha 11/07/2017 en aras de justificar la legalidad de sus actuaciones.

Analizada tanto la página web del Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca como el Portal de Transparencia municipal (fecha de consulta: 04/02/2019), desde este Consejo ha podido constatarse cómo, efectivamente, en este último, concretamente en el apartado relativo a “Información Medioambiental y Urbanística” > “Planeamientos en trámite”, se encuentra publicada la documentación relativa al Estudio Ambiental estratégico, con el documento síntesis sin argot técnico, y la versión Preliminar del Documento de Modificación de los artículos 1.9.2. y 8.1.12 de las Normas Urbanísticas del PGOU de dicho término municipal, identificando en ambos casos como fecha de publicación, en consonancia con lo manifestado y diligenciado por el consistorio, la de 02/06/2017.

Así las cosas, y al poder constatarse que la documentación referenciada fue publicada en el Portal de Transparencia municipal simultáneamente a la fecha en que se publicó en BOP el anuncio relativo al inicio del trámite de exposición pública al que se sometía la misma (02/06/2017), donde permanece accesible en el día de hoy, este Consejo no advierte incumplimiento alguno por parte del órgano denunciado de sus obligaciones de transparencia en los términos que formula la asociación denunciante, por lo que no puede por menos que proceder al archivo de la denuncia.

Octavo. 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

Único. Se declara el archivo de la denuncia presentada por XXX, representante de XXX, contra el Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca (Sevilla).

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