



## RESOLUCIÓN PA-83/2019, de 18 de marzo del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

**Asunto:** Denuncia presentada por XXX, en representación de XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia núm. PA-155/2017).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El 3 de agosto 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 18 de julio de 2017 aparecen anuncios del AYUNTAMIENTO DE DOS HERMANAS (SEVILLA) que se adjuntan, referente a Cuenta General correspondiente al Presupuesto General Municipal de 2016 y por otro lado se ha



iniciado la tramitación para la aprobación y firma de convenio urbanístico de gestión, cuyos datos se relacionan a continuación:

“Otorgantes: Excmo. Ayuntamiento de Dos Hermanas y «Ainco Huelva», S.L.

“Ámbito: Actuación de Planeamiento AP-101 «Antiguo Hipervalme» y Sistema General de Espacios Libres Cantaelgallo 2.

“Objeto: Obtención anticipada de Sistemas Generales SG. El. Cantaelgallo, SG. EQ. Cantaelgallo y SG. E.L. Cantaelgallo 2, y cumplimiento de compromisos urbanísticos.

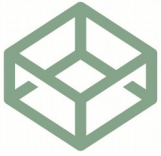
“En los anuncios no se menciona que el documento está en el portal de la transparencia, sede electrónica o página web del Ayuntamiento. Esto supone un incumplimiento del artículo 7.e) de la Ley 9/2013 [*sic*, debe entenderse Ley 19/2013] y del artículo 13.1.e) de la Ley 1/2014 de Andalucía”.

El escrito de denuncia se acompañaba de copia de sendos Edictos publicados por el Ayuntamiento de Dos Hermanas en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla núm. 164, de 18 de julio de 2017, donde se anuncia lo siguiente:

- Que la Comisión Especial de Cuentas de dicho Ayuntamiento, en sesión celebrada el 28 de junio de 2017, dictaminó favorablemente la Cuenta General correspondiente al ejercicio 2016, por lo que se abre un período de información pública durante un plazo de quince días para que durante dicho plazo y ocho días más los interesados puedan presentar reclamaciones, reparos u observaciones. A lo que se añade que el expediente se encuentra de manifiesto, para su consulta, “en la Intervención Municipal, en horario habitual de oficinas”.
- Que mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 23 de junio de 2017, se ha iniciado la tramitación para la aprobación y firma de convenio urbanístico de gestión relativo a “Actuación de Planeamiento AP-101 «Antiguo Hipervalme» y Sistema General de Espacios Libres Cantaelgallo 2”, por lo que se abre un período de información pública durante el plazo de veinte días durante los cuales el expediente podrá ser consultado “en el Servicio de Ordenación del Territorio (Planeamiento y Gestión) del Ayuntamiento de Dos Hermanas, en horas y días hábiles.”

Igualmente se aporta copia de una pantalla parcial de la página web de dicho ente local (no se advierte fecha de captura), en la que, aparentemente, no se distingue información alguna relacionada con los hechos denunciados al consultar la pestaña relativa a “El Ayuntamiento” > “Tablón”.

**Segundo.** El 7 de septiembre 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 3 de octubre de 2017, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Dos Hermanas efectuando las siguientes manifestaciones:

“Con fecha 18 de septiembre del presente ha tenido entrada escrito de ese organismo por el que se da traslado a este Ayuntamiento de denuncia formulada con fecha 27 de julio de 2017 contra el mismo por la *[asociación denunciante]*. La referida asociación denuncia que en el anuncio de acuerdo de iniciación de convenio de gestión urbanística para la actuación de planeamiento AP-101 no se menciona que el documento está en el portal de transparencia, sede electrónica o página web del Ayuntamiento.

“En relación a la referida denuncia se le informa de los siguientes aspectos:

“1º) Con fecha 1 de agosto de 2017 tuvo entrada en este Ayuntamiento escrito de la referida asociación poniendo de manifiesto los mismos hechos que son objeto de la denuncia presentada ante ese organismo (se adjunta copia).

“2º) Como consecuencia del referido escrito, y a efectos de dar cumplimiento a lo señalado en el 13.e de la Ley 1/2014, de 24 de junio, con fecha 6 de septiembre siguiente se ha procedido a publicar la propuesta de convenio a la que se refiere la denuncia recibida en el Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica de esta Corporación, para su exposición al público durante el plazo de 20 días, conforme a la normativa reguladora de su tramitación (se adjunta captura de pantalla de la referida publicación).

“3º) Con fecha 6 de septiembre se dio traslado de la referida publicación a la *[asociación denunciante]* al objeto de que pueda consultar el documento. Dicha comunicación fue recibida por la referida entidad con fecha 8 de septiembre siguiente (se adjunta copia).”

El escrito de alegaciones se acompañaba de la siguiente documentación:

- Escrito presentado por la ahora denunciante ante el órgano denunciado en fecha 01/08/2017 efectuando diversas solicitudes en relación con los incumplimientos de publicidad activa objeto de denuncia posterior ante el Consejo.
- Escrito del consistorio denunciado, con fecha de salida 07/09/2017, por el que se comunica a la asociación denunciante la evacuación de un nuevo trámite de información



pública en relación con el convenio de planeamiento antedicho durante el plazo de veinte días, a efectos de que puedan presentarse las alegaciones que se estimen pertinentes.

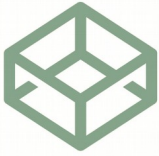
- Copia de una pantalla de la Sede Electrónica Municipal, en la que, aparentemente, a fecha 25/09/2017, la consulta del “Tablón de anuncios y edictos electrónicos” permite la descarga de la propuesta del Convenio denunciado y del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 23/06/2017, previamente referido.

## 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 Dos Hermanas a la luz de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA. Quedan, pues, extramuros de la misma la valoración de los términos en los que se ha procedido a dar cumplimiento a las exigencias de información planteadas por aquélla como consecuencia de la reclamación que formuló en este sentido al mencionado consistorio mediante escrito presentado en fecha 01/08/2017, así como la respuesta facilitada por éste con fecha de salida 07/09/2017 -escritos ambos referidos en el Antecedente Tercero y que el órgano denunciado ha trasladado a este Consejo junto con su escrito de alegaciones-, al tratarse de cuestiones que resultan del todo ajena a la pretensión expresa ejercitada ante este órgano de control por la referida asociación, cual es el eventual incumplimiento por parte de dicha entidad de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA.



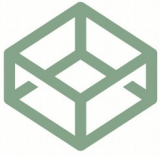
**Tercero.** Como establece el artículo 2 b) LTPA, la publicidad activa consiste en *“la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que 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.”*

**Cuarto.** 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, tanto en la tramitación de la aprobación de la Cuenta General del ejercicio 2016 como en relación con el procedimiento iniciado para la aprobación y firma de convenio urbanístico de gestión relativo a *“Actuación de Planeamiento AP-101 «Antiguo Hipervalme» y Sistema General de Espacios Libres Cantaelgallo 2”*, ha incumplido por partida doble 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”*.

Como es sabido, en virtud del mencionado 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.

Este Consejo manifiesta 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

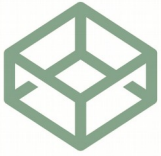


conocimiento de la información. Es muy notable, como resulta obvio, la diferencia que entraña que el órgano sólo exhiba los documentos de que se trate a quien acuda físicamente a la sede del órgano, y en las horas que éste decida, a que pueda ser accesible, según prevé el art. 9 LTPA, a través de las correspondientes sedes electrónicas, portales o páginas webs de los órganos concernidos.

**Quinto.** En lo que respecta al presunto incumplimiento referente a la falta de publicidad de la documentación correspondiente durante el trámite de información pública practicado tras la aprobación y firma de convenio urbanístico de gestión relativo a “Actuación de Planeamiento AP-101 «Antiguo Hipervalme» y Sistema General de Espacios Libres Cantaelgallo 2”, la Sección 6ª del Capítulo IV del Título I de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, regula el trámite de audiencia y participación durante la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento, efectuando una referencia expresa al trámite de información pública de los convenios urbanísticos tales como el que ahora resulta objeto de denuncia. En concreto, el artículo 39.2 de dicha Ley dispone al respecto: *“Deberá publicarse en el Boletín Oficial que corresponda, y en su caso en el tablón de anuncios del municipio o municipios afectados, el anuncio de la información pública de los convenios urbanísticos antes de su aprobación”*. Y, por su parte, el apartado tercero del mismo artículo 39 establece la siguiente obligación: *“La 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”*.

Es, pues, esta exigencia legal de la normativa sectorial aplicable de acordar el trámite de información pública antes de la aprobación definitiva de un convenio urbanístico la que activa a su vez la obligación de llevar a cabo la publicación de todos 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.

**Sexto.** El Consistorio de Dos Hermanas, en sus alegaciones, asume el incumplimiento denunciado, transmitiendo a este Consejo que “[c]on fecha 1 de agosto de 2017 tuvo entrada en este Ayuntamiento escrito de la referida asociación poniendo de manifiesto los mismos hechos que son objeto de la denuncia presentada ante ese organismo [...]”, por lo que, “[c]omo consecuencia del referido escrito, y a efectos de dar cumplimiento a los señalado en el 13.e de la Ley 1/2014, de 24 de junio, con fecha 6 de septiembre siguiente se ha procedido a publicar la propuesta de convenio a la que se refiere la denuncia recibida en el Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica de esta Corporación, para su exposición al público durante



el plazo de 20 días, conforme a la normativa reguladora de su tramitación [...]” A lo que añade, finalmente, que “[c]on fecha 6 de septiembre se dio traslado de la referida publicación a la *[asociación denunciante]* al objeto de que pueda consultar el documento. Dicha comunicación fue recibida por la referida entidad con fecha 8 de septiembre siguiente [...]”. Y de todas estas actuaciones el ente local ha remitido a este Consejo el documento acreditativo correspondiente, en particular, la copia de una pantalla de la Sede Electrónica Municipal, en la que la consulta del “Tablón de anuncios y edictos electrónicos” permite la descarga de la propuesta del convenio denunciado y del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 23/06/2017, indicándose como fecha de publicación de ambos documentos la de 06/09/2017.

Pues bien, si atendemos a que el anuncio publicado en un primer término en el BOP -que es el que motiva la denuncia- omitía cualquier referencia a la posibilidad de consulta telemática del expediente en la sede electrónica, portal o página web del órgano denunciado -se indicaba que el expediente sólo podrá ser examinado en dependencias municipales del Servicio de Ordenación del Territorio (Planeamiento y Gestión), y en horario de oficina-, así como que la documentación aportada por éste sólo permite inferir la publicación en la Sede Electrónica municipal tanto del edicto como de la documentación relativa al Convenio urbanístico objeto de denuncia a partir de fecha 06/09/2017 y, por tanto, una vez concluido el periodo de información pública que motiva la denuncia (tras el anuncio publicado oficialmente el 18/07/2017); la interpretación conjunta de ambas circunstancias impide dar por satisfecha la obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA, cuyo incumplimiento es el que arguye la asociación denunciante.

No obstante, no puede obviarse que el cumplimiento deficiente de la obligación antedicha fue subsanado por el órgano denunciado con posterioridad, confiriendo un nuevo periodo de exposición al público durante el plazo de veinte días en el que la documentación atinente al citado convenio ya se encontraba disponible en la sede electrónica municipal, circunstancia que fue puesta en conocimiento expreso de la asociación denunciante, tal y como ha acreditado ante este Consejo el órgano denunciado.

Así las cosas, y aun cuando el Ayuntamiento denunciado hubiera procedido a regularizar las deficiencias detectadas con ocasión de la reclamación planteada por la asociación denunciante, este Consejo considera que el propósito de la transparencia ha quedado satisfecho, por lo que no puede concluirse que se haya contravenido en este caso la obligación de publicidad antedicha.



**Séptimo.** En relación con el otro incumplimiento denunciado -ausencia de publicidad activa en la tramitación de la aprobación de la Cuenta General del ejercicio 2016-, ha de tenerse presente que, según establece el artículo 212.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, “[l]a cuenta general con el informe de la Comisión Especial a que se refiere el apartado anterior será expuesta al público por plazo de 15 días, durante los cuales y ocho más los interesados podrán presentar reclamaciones, reparos u observaciones”.

Dado que la normativa sectorial mencionada exige este periodo de información pública, se convierte también en una exigencia de publicidad activa la publicación en sede electrónica, portal o página web de la entidad afectada de la documentación sometida a examen, de acuerdo con lo establecido en el reiterado artículo 13.1 e) LTPA.

Este Consejo ha podido comprobar que, en la actualidad (fecha de acceso, 12/03/2019), en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Dos Hermanas figura un indicador específico destinado a “C. Datos económico-financieros” > “C.2.- Transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales” > “43. Cuentas Anuales/Cuenta General del Ayuntamiento”, donde se facilita la información relativa a las Cuentas Generales del órgano denunciado desde el año 2011, y, en particular, la que concierne a la Cuenta General correspondiente al ejercicio 2016 que motiva la denuncia. No obstante, la denuncia no versa sobre la publicación telemática de dicha cuenta para su difusión general, sino sobre su necesaria publicación telemática durante el periodo que se estableció para el trámite de información pública, periodo que comenzó tras la publicación del correspondiente anuncio en BOP el 18/07/2017.

**Octavo.** Analizado pues este segundo aspecto denunciado, y ante la ausencia además de alegaciones en este sentido por parte del Ayuntamiento, este Consejo no puede dar por acreditado que se produjera la publicación en sede electrónica, portal o página web de la Cuenta General correspondiente al ejercicio 2016, con su documentación asociada, durante el período de exposición pública de la misma, por lo que se ha de estimar la denuncia interpuesta y ha de requerirse a dicha entidad el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa relativas a la publicación telemática de la documentación sujeta a trámite de información pública.

No obstante, dado que a través del portal estatal “*rendiciondecuentas.es*” (Plataforma de rendición de cuentas de las Entidades Locales) este Consejo ha podido comprobar que la Cuenta General objeto de denuncia fue aprobada por el Pleno del órgano denunciado el 24/11/2017 -por lo que en el asunto examinado no cabe subsanar la falta de publicación telemática en tanto en cuanto dicha entidad ya procedió a la aprobación definitiva de la misma-, el requerimiento





que se realiza al Ayuntamiento está referido a aquellas actuaciones que tengan lugar en el futuro.

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 dichas publicaciones.

Por otra parte, conviene recordar que, conforme lo previsto en el artículo 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.

**Noveno.** Finalmente, resulta oportuno realizar unas consideraciones respecto a las obligaciones derivadas de la publicidad activa para que se tenga en cuenta, *ad futurum*, por el organismo 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 organismo 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 Dos Hermanas (Sevilla) para que, en lo sucesivo, y en los términos dispuestos en el siguiente apartado, lleve a cabo en sede electrónica, portal o página web la publicación de los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación, dando así cumplimiento al artículo 13.1 e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**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

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente