

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expediente RT 0394/2022 [Expte. 490-2023]

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Bienvenida (Badajoz, Extremadura).

Información solicitada: Publicación de información en el Boletín Oficial de la Provincia de Badajoz.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA

Plazo de ejecución: 20 días hábiles.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG) al Ayuntamiento de Bienvenida, con fecha 16 de junio de 2022, la siguiente información:

“Enlace al BOP de Badajoz de la publicación: 1) Del Plan General de Urbanismo o instrumento máximo de planeamiento municipal. 2) De los planos con contenido normativo 3) Del Catálogo de Bienes Protegidos”.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. Ante la ausencia de respuesta por parte de la administración, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se da entrada el 21 de julio de 2022, con número de expediente RT/0394/2022.
3. El 22 de julio de 2022 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la Secretaría General de Administración Digital de la Consejería de Hacienda y Función Pública de la Junta de Extremadura, al objeto de que por el órgano competente pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas.

En la fecha en que se dicta esta resolución no se ha recibido contestación al requerimiento de alegaciones realizado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de*

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento". De este modo, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la "información pública", en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG define la "información pública" como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

4. En el caso de esta reclamación, como se ha indicado en los antecedentes, el Ayuntamiento concernido no ha dado respuesta al solicitante y tampoco ha contestado al requerimiento de alegaciones formulado por este Consejo. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función de garantía encomendada a esta autoridad administrativa independiente, al no proporcionarle ni las razones por las que no se atendió la solicitud de acceso ni la valoración de las cuestiones planteadas por el reclamante, con el fin de que pueda disponer de los elementos de juicio necesarios para pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada. Como consecuencia de ello, este Consejo ignora si, en atención a su contenido, concurre alguna circunstancia que impida su puesta a disposición.

Sin embargo, el incumplimiento por parte de la administración municipal de la obligación legal de dictar una resolución expresa sobre la solicitud de acceso, así como la falta de respuesta al requerimiento de alegaciones de este Consejo, no pueden dejar sin eficacia el ejercicio de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública.

5. En relación con la solicitud de información del ahora reclamante cabe indicar que ha sido planteada de forma que presupone la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de determinada documentación que deben contener los planes de urbanismo, como son los planos de ordenación y del Catálogo de bienes protegidos con sus fichas.

A este respecto, en cuanto a la publicidad de los planes de ordenación urbanística, el artículo 70.2⁶ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece:

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392#a70>

“2. Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el "Boletín Oficial" de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial”.

Asimismo, el artículo 57⁷ de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, dispone:

“5. Los trámites y aprobaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberán publicarse en el Boletín oficial correspondiente y en la sede electrónica de la administración que sea competente para dicha tramitación, incluyendo la documentación completa del instrumento. El cómputo del plazo de exposición pública se iniciará al día siguiente de la última publicación.

6. Se deberá depositar una copia de todos los planes de ordenación con aprobación definitiva en el Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, con anterioridad a su publicación.

7. El contenido completo de los instrumentos de ordenación será público. A tal efecto, el contenido documental íntegro del plan se publicará en el portal de transparencia de la administración que lo apruebe”.

6. Y, concretamente, en cuanto a la obligatoriedad de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, de los planos de ordenación y de las fichas del Catálogo de bienes protegidos se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, (entre otras, Sentencia de 21 de septiembre de 2012 (recurso de casación nº.880/2009), en los siguientes términos:

“(…)

En el segundo motivo de casación, formulado al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley Jurisdiccional, se denuncia la infracción del artículo 70.2 de la Ley de Bases de

⁷ [BOE.es - BOE-A-2019-1790 Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.](https://www.boe.es/boe-A-2019-1790)

Régimen Local (LBRL) en conexión con el principio de publicidad de las normas garantizado en el artículo 9.3 de la CE. Insiste aquí la parte recurrente en las alegaciones ya vertidas en la instancia y rechazadas por el Tribunal a quo, en el sentido de que la publicación del Texto Refundido del Plan General de Oviedo en el Boletín Oficial del Principado de Asturias no incluía los correspondientes planos de ordenación y fichas, lo cual supone una publicación parcial e insuficiente de la norma que, consecuentemente, determina el incumplimiento de la obligación de publicación íntegra de los planes de urbanismo.

Este motivo tampoco puede prosperar en atención a lo que venimos declarando, por todas, en sentencia de 8 de octubre de 2010 (recurso de casación n.º 4289/2006), si bien la doctrina que expone la sentencia recurrida ha de ser matizada, en el términos que declaramos recientemente en la citada sentencia de 8 de octubre de 2010. Entonces dijimos que: “La jurisprudencia de esta Sala Tercera desde antiguo, al menos desde la sentencia de 10 de abril de 1990, y con posterioridad de modo profuso y uniforme, viene declarando lo siguiente:

Primero, que los planes de urbanismo efectivamente son normas jurídicas de rango reglamentario y como tales, como exigencia derivada del principio de publicidad de las normas previsto en el artículo 9.3 de la CE han de ser publicadas en el boletín oficial correspondiente.

Segundo, que la publicación es un presupuesto de eficacia, no de validez, de manera que, como demandan los artículos 2.1 del Código Civil y el 70.2 de la repetida Ley de Bases de Régimen Local, tales normas no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto. Del mismo modo el artículo 52.1 de la Ley 30/1992 dispone que para que produzcan efectos las disposiciones administrativas han de ser publicadas.

Tercero, que no basta la publicación del acuerdo de aprobación sino que la indicada publicación ha de comprender las normas urbanísticas en su totalidad. Cuarto, que las fichas y los planos tienen, o no, el carácter de normas urbanísticas según el contenido de las mismas. (...) Pues bien, precisamente respecto de tales planos y fichas, conviene recordar que en nuestra jurisprudencia parecen coexistir dos líneas diferentes. Una que establece claramente que los planos y fichas no tienen contenido normativo y, por tanto, no precisan de publicación en el boletín correspondiente. Y otra línea jurisprudencial, más reciente, que señala que cuando las fichas incluyan determinaciones con un claro valor normativo, resultan de obligada publicación. (...) Hemos declarado, siguiendo esa primera línea jurisprudencial, que “La necesidad de publicación no alcanza a los demás

documentos o elementos que forman parte del Plan siempre que no sea normas ni participen de su naturaleza, como planos, gráficos o textos no normativos. (...) que los documentos a que se refiere la parte recurrente no son normas urbanísticas sino simples fichas y listados carentes de valor normativo y resultan, por ello, de publicación formal innecesaria”“(por todas, sentencia de 24 de enero de 2002 dictada en el recurso de casación n.º 35/1998). Además, se pueden consultar otras, que a continuación citamos sin ánimo exhaustivo, pero que se pronuncian en idénticos términos. Son las sentencias de 16 de abril de 2003 (recurso de casación n.º 6692/1999), de 25 de febrero de 2002 (recurso de casación n.º 7960/1997), de 7 de diciembre de 2001 (recurso de casación n.º 4394/1997), de 10 de diciembre de 2001 (recurso de casación n.º 4169/1997), y de 18 de junio de 2002 (recurso de casación n.º 6922/1998). (...) Por otro lado, y esta es la segunda línea de nuestra jurisprudencia, también hemos declarado que ““lo declarado en esas sentencias no significa que las fichas correspondientes a las distintas unidades o ámbitos superficiales de actuación queden en todo caso excluidas de la exigencia de publicación, pues será así sólo en la medida en que tales fichas carezcan de contenido normativo. Por ello, cuando la controversia se refiere a fichas que incluyen determinaciones con indudable valor normativo la decisión de esta Sala ha consistido en afirmar respecto de ellas la necesidad de su publicación”“(por todas, sentencia de 1 de diciembre de 2008 dictada en el recurso de casación n.º 7619/2004, que, a su vez, cita la sentencia de 21 de junio de 2000 (recurso de casación n.º 3744/95). Y esto es precisamente lo que sucede en el caso que nos ocupa. (...) Ambas líneas de razonamiento expuestas no resultan contradictorias, sino que responden a una evolución y progreso de la jurisprudencia que ha precisado y matizado su postura inicial por otra que atiende a la naturaleza de la ficha o plano, tomando en consideración el contenido de estos documentos que integran el plan. Así es, si bien las fichas o planos no tienen por qué tener contenido normativo, pues están llamados a cumplir una función subalterna, sin embargo en determinados casos lo cierto es que tienen tal carácter normativo, y en esa medida han de ser objeto de publicación”“.

Lo declarado en esas sentencias no significa que las fichas correspondientes a las distintas unidades o ámbitos superficiales de actuación queden en todo caso excluidas de la exigencia de publicación, pues será así sólo en la medida en que tales fichas carezcan de contenido normativo. Por ello, cuando la controversia se refiere a fichas que incluyen determinaciones con indudable valor normativo la decisión de esta Sala ha consistido en afirmar respecto de ellas la necesidad de su publicación” (por todas, sentencia de 1 de diciembre de 2008 dictada en el recurso

de casación n.º 7619/2004, que, a su vez, cita la sentencia de 21 de junio de 2000 (recurso de casación n.º 3744/95). Y esto es precisamente lo que sucede en el caso que nos ocupa. (...) Ambas líneas de razonamiento expuestas no resultan contradictorias, sino que responden a una evolución y progreso de la jurisprudencia que ha precisado y matizado su postura inicial por otra que atiende a la naturaleza de la ficha o plano, tomando en consideración el contenido de estos documentos que integran el plan. Así es, si bien las fichas o planos no tienen por qué tener contenido normativo, pues están llamados a cumplir una función subalterna, sin embargo en determinados casos lo cierto es que tienen tal carácter normativo, y en esa medida han de ser objeto de publicación.

En el caso que ahora nos ocupa, sin embargo, y respecto de la específica cuestión de la publicación de los planos, que es lo que plantea el motivo de casación que examinamos, ocurre que la parte recurrente simplemente se limitó a invocar genéricamente, tanto en la instancia como ahora en casación, la necesidad de que la publicación incluya todos los planos, refiriéndose globalmente a toda la planimetría, sin distinciones ni matices, y por supuesto sin justificar que en este caso tuviera carácter normativo”.

Podría concluirse, por tanto, que solo existiría obligación de publicar toda la documentación que integran los planes de urbanismo en la medida en que aquella tuviese carácter normativo.

Expuesto lo anterior, es importante resaltar la distinción existente entre la publicidad activa, que obliga a los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG (artículos 2^º y 3)⁹, y el derecho de acceso a la información pública, garantizado a todas las personas, y que les posibilita este acceso, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por la LTAIBG.

En este sentido, la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Badajoz del Plan General Municipal, de los planos de ordenación urbanística y el catálogo de bienes protegidos sería, en su caso, una obligación de publicidad activa establecida en la normativa en materia de urbanismo.

A este respecto cabe indicar que, con independencia de que existan normas sectoriales que contengan obligaciones concretas de publicidad activa en distintos ámbitos, como en el presente caso, y de que estas puedan ser o no observadas, con

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#a2>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#a3>

las consecuencias jurídicas que en su caso correspondan, la reclamación prevista en el artículo 24 de la LTAIBG, y ahora interpuesta ante este Consejo, se incardina dentro del capítulo III del Título I de la Ley, que lleva por rúbrica “Derecho de acceso a la información pública”. Este capítulo está dedicado a la denominada transparencia pasiva, es decir, al derecho que todas las personas tienen de acceder a la información pública, entendida ésta como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Ejercitado, por tanto, el derecho de acceso a la información pública, en el ámbito del artículo 24 de la Ley, es función de este Consejo facilitar el acceso al contenido de la misma siempre que tenga la condición de pública y no sea aplicable alguno de los límites legalmente establecidos o exista alguna causa de inadmisión.

De conformidad con lo anterior, la solicitud de información del ahora reclamante se ha de entender satisfecha, a juicio de este Consejo, con la puesta a disposición, del Plan General Municipal, de los planos de ordenación urbanística y el catálogo de bienes protegidos, sin que la eventual falta de difusión de estos a través de un específico medio de información pueda entenderse que limite el ejercicio del derecho de acceso a su contenido por parte del reclamante, reconocido y garantizado en la LTAIBG, en su capítulo III del Título I.

A tenor de lo expuesto, y dado que la documentación solicitada tiene la condición de información pública y que el Ayuntamiento de Bienvenida no ha justificado la aplicación de alguno de los límites previstos en los artículos 14¹⁰ y 15¹¹ de la LTAIBG, ni la concurrencia de una causa de inadmisión del artículo 18¹², este Consejo debe proceder a estimar la reclamación presentada, en el sentido de permitir el acceso a la información urbanística solicitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada, por constituir su objeto información pública en virtud de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

SEGUNDO: INSTAR al Ayuntamiento de Bienvenida a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Enlace o enlaces al BOP de Badajoz en que se encuentran publicados el Plan General Municipal, los planos de ordenación y el Catálogo de bienes protegidos, o en su caso, al medio o medios de publicidad a través de los que se difunda su contenido por parte de la Entidad Municipal.

TERCERO: INSTAR al Ayuntamiento de Bienvenida a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹³, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*¹⁴.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*¹⁵.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>