



RESOLUCIÓN PA-10/2020, de 22 de enero Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por la XXX, representada por XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Vilches (Jaén) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-57/2018).

ANTECEDENTES

Primero. El 13 de marzo de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por el representante de la XXX, basada en los siguientes hechos:

“En el BOP 42 de fecha 1 de Marzo de 2018 página 3189, aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE VILCHES, (Jaén) [*que se adjunta*], donde se anuncia la apertura del trámite de información pública ante la aprobación inicial de la nueva ordenanza municipal de tenencia de animales.

“Esta información no consta en ninguno de los apartados de la web del Ayuntamiento en la fecha en la que se inicia el periodo de información pública establecido por la legislación sectorial, lo que 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 Jaén núm. 42, de 1 de marzo de 2018, en el que se publica Edicto del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Vilches (Jaén) por el que se anuncia que, “[a]probada inicialmente la Modificación de la Ordenanza Municipal Reguladora de la Tenencia, Defensa y Protección de los Animales de Compañía, por Acuerdo del Pleno de fecha 29 de enero de 2018, [...] se somete el expediente a información pública por el plazo de treinta días, a contar desde el día siguiente de su publicación mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios de la Corporación”. Se añade que “[d]urante dicho plazo podrá ser examinado por cualquier interesado en las dependencias municipales para que se formulen las alegaciones que se estimen pertinentes”. También se dispone que “[e]n el caso de no presentarse reclamaciones en el citado plazo, se entenderá definitivamente aprobado el Acuerdo de modificación de la mencionada Ordenanza”.

A la denuncia se adjunta, finalmente, copia de una pantalla parcial del “tablón de anuncios” del referido ente local (la captura, aparentemente, es de fecha 05/03/2018), en la que entre los dos resultados que pueden apreciarse para la consulta de la sección “[t]odos”, no figura ninguna información relacionada con la ordenanza sobre la que versa la denuncia.

Segundo. Mediante escrito de 30 de abril de 2018, 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 11 de mayo de 2018, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Vilches en el que su Alcalde-Presidente efectúa las siguientes alegaciones:

“En relación con [la denuncia interpuesta], le comunico que conforme al artículo 129.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas. En este sentido, señala el artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que las Administraciones Públicas, en el



ámbito de sus competencias, publicarán los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda”.

“Mencionada Ordenanza fue aprobada definitivamente mediante publicación en el boletín oficial de la Provincia de Jaén N.º. 20 de fecha 25 de enero de 2007, siendo el objeto de esta modificación, exclusivamente, un cambio en la redacción del artículo 27.p, cumpliéndose con las exigencias publicándose en el Tablón de Anuncios de la Corporación la propuesta formulada y que se adjunta a este escrito”.

El escrito de alegaciones se acompaña de la propuesta de modificación de la Ordenanza Municipal Reguladora de la Tenencia, Defensa y Protección de los Animales de Compañía, de fecha 16 de enero de 2018, cuyo objeto es una nueva redacción del artículo 27 p) de la misma.

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 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.”*

Tercero. En el presente caso, el supuesto de hecho sobre el que versa la denuncia se refiere a que el Ayuntamiento de Vilches, según manifiesta la asociación denunciante, ha incumplido 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”*, con ocasión de la aprobación inicial de la modificación de la Ordenanza municipal Reguladora de la Tenencia, Defensa y Protección de los Animales de Compañía.

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.

Este Consejo subraya reiteradamente en sus resoluciones que esta exigencia de publicidad activa -y el correlativo derecho subjetivo configurado por el legislador andaluz- constituye una muestra clara de transparencia de la actuación pública en el proceso de aprobación de las actuaciones administrativas y disposiciones reglamentarias que favorece -qué duda cabe- la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, y supone un avance en el acceso a la información respecto a la normativa anterior. 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.

Por otra parte, una vez consultado el edicto publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén núm. 42, de fecha 01/03/2018, en relación con el expediente objeto de denuncia, se constata la aprobación inicial de la modificación de la ordenanza referida por Acuerdo del Pleno de dicho Consistorio el 29 de enero de 2018, así como el sometimiento del expediente a información pública por plazo de treinta días, a contar desde el día siguiente de su publicación mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios de la Corporación, para que pueda ser examinado y presentar las reclamaciones que se estimen oportunas. Sin embargo, sólo se indica como lugar para examinar el expediente las



propias dependencias municipales, sin que exista referencia alguna a que la documentación asociada al mismo esté también accesible a través de la sede electrónica, portal o página web del Ayuntamiento denunciado, durante la sustanciación de dicho trámite.

Cuarto. En relación con el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales -extensivo, en su aplicación, a la modificación de las existentes-, debe notarse que el art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, contempla el trámite de información pública en relación con la aprobación inicial de las Ordenanzas por parte del Pleno de la Corporación en los siguientes términos:

“La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:

a) Aprobación inicial por el Pleno.

b) Información pública y audiencia a los interesado por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”.

Y de conformidad con la lectura amplia del art. 13.1 e) LTPA que, en mérito de la transparencia, venimos asumiendo en nuestras decisiones, hemos argumentado expresamente que la normativa reguladora del régimen local debe considerarse “legislación sectorial” a los efectos de esta exigencia de publicidad activa (Resolución PA-25/2017, de 28 de junio, FJ 3º).

Así las cosas, se ha de pronunciar la presente Resolución sobre si las condiciones del sometimiento a información pública tras la aprobación inicial de la modificación de la ordenanza dan adecuada respuesta a las obligaciones impuestas por el mencionado artículo 13.1 e) LTPA.

Quinto. En las alegaciones presentadas ante este Consejo, el Alcalde-Presidente del ente local denunciado manifiesta que con la publicación en el Tablón de Anuncios de la Corporación de la propuesta de modificación de la Ordenanza -cuyo documento adjunta- se cumplen las exigencias de transparencia derivadas de la normativa que resulta aplicable y, en particular, del artículo 7 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [que reproduce en los mismos términos el art. 13.1 e) LTPA], sin que aporte ninguna alegación o documentación -más allá del propio texto de la propuesta de modificación- que permita confirmar dicho extremo.



Por otra parte, desde este Consejo, consultado tanto el portal de transparencia como la página web del Ayuntamiento denunciado, incluida su sede electrónica (fecha de consulta: 20/01/2020), sólo ha resultado posible localizar en esta última, concretamente en el “tablón de anuncios”, sección “[o]rdenanzas y reglamentos”, el texto consolidado de la Ordenanza en cuestión que, según consta en diligencia insertada en el mismo documento, fue objeto de la modificación que nos ocupa por Acuerdo del Pleno de fecha 29/01/2018, definitivamente aprobada en el BOP de Jaén núm. 86, de 07/05/2018. Asimismo, se indica que la fecha de publicación en la sede electrónica fue la de 10/05/2018.

Así las cosas, y ante la ausencia de cualquier otra alegación por parte del ente local denunciado que soslaye el incumplimiento denunciado, este Consejo no puede entender satisfecha la obligación de publicidad activa prevista en el artículo 13.1 e) LTPA, al no quedar acreditada la publicación en la sede electrónica, portal o página web de dicho ente de toda la documentación relativa al expediente de aprobación de la modificación de la ordenanza municipal que motiva la denuncia durante el periodo de exposición pública practicado tras el anuncio publicado el 01/03/2018 -la documentación no fue incorporada hasta el 10/05/2018, como reza en la sede electrónica, una vez finalizado dicho trámite-, impidiendo dar por satisfecha, en estos términos, la obligación impuesta en el precitado artículo. Precepto éste por el cual, como ya se ha subrayado, los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación están obligados a publicar en sus correspondientes portales o páginas web los documentos (todos) que, en virtud de la mencionada legislación, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación.

Sexto. A la vista de lo anteriormente expuesto, este Consejo, en consonancia con el planteamiento expuesto por la entidad denunciante, no puede sino concluir que el Ayuntamiento de Vilches debió haber publicado de forma telemática durante el trámite de información pública todos los documentos constitutivos del expediente de modificación de la Ordenanza municipal Reguladora de la Tenencia, Defensa y Protección de los Animales de Compañía, a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 13.1 e) LTPA, por lo que ha de requerir a dicho Ayuntamiento el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa relativas a la publicación en sede electrónica, portal o página web del expediente de aprobación de la modificación citada, durante el período de exposición pública.

No obstante, comoquiera que en el asunto examinado no cabe subsanar dicha falta de publicación telemática, por cuanto como ha quedado indicado en el fundamento anterior, la modificación de la ordenanza municipal en cuestión ya fue aprobada definitivamente, el requerimiento que se realiza al Ayuntamiento está referido a aquellas actuaciones que tengan lugar en el futuro. Ello sin perjuicio de que la denunciante, como cualquier otra persona, pueda ejercer el derecho de acceso a la información pública contenida en el expediente que nos ocupa,



en virtud de lo previsto en el art. 24 LTPA.

Por otra parte, 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 Ayuntamiento concernido se ajuste a lo dictaminado en la presente resolución para futuras publicaciones.

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.

Séptimo. 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 Vilches (Jaén) 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