



## RESOLUCIÓN PA-84/2020, de 6 de abril Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

**Asunto:** Denuncia interpuesta por XXX, representada por XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Quesada (Jaén) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-169/2018).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El 12 de junio de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por la asociación indicada contra el Ayuntamiento de Quesada (Jaén), basada en los siguientes hechos:

“En el BOP de Jaén número 85 de fecha 04 de Mayo de 2018 página 6687, aparece el anuncio del Ayuntamiento de Quesada, [...], por el que se somete al trámite de información pública la aprobación inicial de la Ordenanza Municipal reguladora de vertidos en la red general de saneamiento de Quesada.

“Esta información no consta en la página web 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 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. 85, de 4 de mayo de 2018, en el que se publica Edicto del Alcalde del Ayuntamiento de Quesada (Jaén) por el que se anuncia que “el Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el día 26 de abril de 2018 acordó aprobar inicialmente la Ordenanza Municipal reguladora de vertidos en la red general de saneamiento de Quesada”. Por lo que, según se añade, “se abre un período de información pública y audiencia a los interesados, por el plazo de treinta días hábiles siguientes a la publicación del presente Edicto en el BOLETÍN OFICIAL de la Provincia para la presentación de reclamaciones y sugerencias”. Finalmente, se dispone que “[e]n caso de no producirse ninguna reclamación o sugerencia, el presente acuerdo se entenderá definitivamente adoptado, publicándose el texto íntegro de la Ordenanza en el BOLETÍN OFICIAL de la Provincia, al efecto de su entrada en vigor”.

Junto con la denuncia también se adjunta copia de una pantalla parcial correspondiente al portal de transparencia del referido ente local (parece ser que la captura es de fecha 03/06/2018), en la que, tras consultar la sección relativa a “[d]ocumentos de relevancia jurídica en tramitación”, se obtiene como resultado que “[n]o existe información publicada”.

**Segundo.** Mediante escrito de 25 de junio 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 18 de julio de 2018, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Quesada en el que su Alcalde efectúa las siguientes alegaciones:

“Que, aunque este Ayuntamiento tiene a su disposición los medios técnicos necesarios para cumplir con las obligaciones de Publicidad Activa previstas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la falta de recursos humanos ha impedido hasta la fecha cumplir con estas obligaciones.

“Que por esta Alcaldía se han adoptado las medidas necesarias para que, en lo sucesivo, se dé cumplimiento a lo establecido en la referida norma”.

## 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 Quesada, 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 Ordenanza Municipal reguladora de vertidos en la red general de saneamiento de Quesada.

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 a un periodo 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 sólo 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 Ayuntamiento sólo exhiba los documentos de que se trate a quien acuda físicamente a la sede de la Corporación, 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 web de las entidades concernidas.

Por otra parte, una vez consultado el anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén núm. 85, de fecha 04/05/2018, en relación con el Acuerdo adoptado por el Pleno del Consistorio denunciado, en sesión celebrada el día 26 de abril de 2018, por el que se aprueba inicialmente la ordenanza referida y se anuncia someterla a trámite de información pública por plazo de treinta días, a los efectos de posibles reclamaciones y sugerencias; se constata que no existe referencia alguna a que la documentación asociada al expediente esté accesible a través de la sede electrónica, portal o página web de la entidad local denunciada, durante la sustanciación de dicho trámite.

**Cuarto.** En relación con el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales, 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 ordenanza dan adecuada respuesta a las obligaciones impuestas por el mencionado artículo 13.1 e) LTPA.

**Quinto.** En el escrito de alegaciones presentado ante este Consejo, el Alcalde del Ayuntamiento denunciado reconoce expresamente los hechos denunciados excusándose en que “la falta de recursos humanos ha impedido hasta la fecha cumplir con estas obligaciones...”, sin perjuicio de que, según añade para finalizar, “se han adoptado las medidas necesarias para que, en lo sucesivo, se dé cumplimiento a lo establecido en la referida norma”.

Pues bien, conviene comenzar señalando que este Consejo no puede atender el argumento sostenido por el Ayuntamiento para justificar el supuesto incumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, a saber, que adolece de ciertas deficiencias en materia de personal.

A este respecto, conviene recordar, dado el tiempo transcurrido ya desde su entrada en vigor, que la Disposición final novena de la LTAIBG, estipula en dos años el plazo máximo para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma por parte de las entidades locales, plazo que se cumplió el 10 de diciembre de 2015. Por su parte, la Disposición final quinta de la LTPA, tras establecer en su apartado primero la entrada en vigor de la misma al año de su publicación en el BOJA, recoge en el punto segundo que “[l]as entidades locales andaluzas dispondrán de un plazo máximo de dos años, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley”; esto es, disponían -como máximo- hasta el 10 de diciembre de 2016 para ajustarse a las adicionales exigencias de publicidad activa que el legislador andaluz vino a añadir a las ya establecidas en la LTAIBG, pues estas últimas, obviamente, resultaban ya jurídicamente exigibles el 10 de diciembre de 2015 en virtud de la normativa básica estatal.

Asimismo, que las alegaciones expuestas no pueden servir de excusa para legitimar la inobservancia de las exigencias de publicidad activa es una conclusión a la que cabe llegar también a la luz de la específica regulación adoptada por el Parlamento andaluz al respecto. En efecto, según establece el artículo 20.1 LTPA:

*“[...] aquellos municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión podrán cumplir las obligaciones de publicidad previstas en el presente título acudiendo a la asistencia técnica de la provincia al municipio, prevista en el artículo 12 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, o conforme a lo previsto en el artículo 54 de la citada ley, con respecto a la publicación en sede electrónica de la respectiva Diputación Provincial”.*





Por consiguiente, todo municipio que pueda verse afectado por restricciones como las alegadas por el Ayuntamiento denunciado, antes de inclinarse por asumir el incumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, puede y debe recurrir a este cauce del “auxilio institucional” que razonablemente quiso abrir el legislador. Sólo cuando se hubiese transitado infructuosamente esta vía podría plantearse, en su caso, una eventual limitación o matización de la responsabilidad del ente municipal incumplidor. Y en estos términos venimos reiterándolo en todas nuestras resoluciones que afectan a denuncias en las que resultan invocadas por las entidades denunciadas dichas limitaciones [sirva de ejemplo la Resolución PA-75/2018 (FJ 3º), aunque ya vinimos a reconocerlo en la Resolución 103/2016 (FJ 3º)]:

*“En ausencia de un desarrollo reglamentario de la LTPA que precise el sentido y alcance de esta disposición, es obvio que este Consejo tendrá que determinar si y en qué supuestos la falta de dicho ‘auxilio institucional’ puede exonerar de responsabilidad al municipio en principio infractor, así como interpretar cuándo y bajo qué condiciones la nula o escasa actitud cooperadora de la correspondiente Diputación Provincial podría incluso llegar a catalogarse como un incumplimiento de sus obligaciones a los efectos del art. 23 LTPA”.*

**Sexto.** Así pues, teniendo en cuenta lo expuesto resulta evidente, en consonancia con lo señalado por el propio Ayuntamiento, que la documentación relativa a la Ordenanza referida que debía someterse a trámite de información pública no estuvo disponible telemáticamente durante la sustanciación de dicho trámite iniciado tras la publicación del anuncio oficial anteriormente citado en fecha 04/05/2018.

A mayor abundamiento, consultada desde este Consejo tanto la página web de la entidad local denunciada como su portal de transparencia (fecha de acceso: 01/04/2020), tampoco se ha podido tener acceso a ningún tipo de información que permita concluir que la documentación que debía ser sometida a un periodo de información pública durante su tramitación en relación con el expediente de aprobación de inicial de la ordenanza descrita, se encontrara accesible durante dicho periodo a través de la sede electrónica, portal o página web de la referida entidad.

Así las cosas, ante las circunstancias apuntadas, las alegaciones descritas y las comprobaciones realizadas, este órgano de control 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 local de toda la documentación relativa al expediente de aprobación de la ordenanza municipal que motiva la denuncia durante el periodo de exposición pública practicado, impidiendo dar por cumplimentada, 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.

**Séptimo.** A la vista de lo anteriormente expuesto, este Consejo no puede sino concluir que el Ayuntamiento de Quesada debió haber publicado de forma telemática todos los documentos constitutivos del expediente de aprobación inicial de la Ordenanza reguladora de vertidos en la red general de saneamiento de dicho municipio que debían someterse a exposición pública, a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 13.1 e) LTPA, por lo que ha de requerir a dicha entidad el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa relativas a la publicación en sede electrónica, portal o página web del expediente citado.

No obstante, comoquiera que en el asunto examinado no cabe subsanar dicha falta de publicación telemática en tanto en cuanto, como este órgano de control ha podido constatar, la ordenanza municipal que motiva la denuncia ya fue aprobada definitivamente tras no formularse reclamación alguna contra el expediente de aprobación inicial -tal y como se anuncia en el Edicto del Alcalde-Presidente de dicho Ayuntamiento publicado en el BOP de Jaén núm. 121, de fecha 26 de junio de 2018-, 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.

**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 Consistorio 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 o entidad 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 Quesada (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 periodo 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