



RESOLUCIÓN PA-109/2020, de 4 de mayo Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX, representada por XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Almodóvar del Río (Córdoba) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-171/2018).

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 presentada por la asociación antedicha contra el Ayuntamiento de Almodóvar del Río (Córdoba), basada en los siguientes hechos:

“En el BOP de Córdoba número 85 de fecha 04 de Mayo de 2018 página 1, aparece el anuncio del Ayuntamiento de Almodóvar del Río, [...], por el que se somete a trámite de información pública la solicitud de trámite de Calificación Ambiental para la implantación de una Unidad de Suministro de Combustible y Centro de Lavado para Coches en parcela 1.1 del Sector S-3 (Polígono Industrial Los Llanos-San Andrés) de este municipio.

“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 anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba núm. 85, de 4 de mayo de 2018, en el que el Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Almodóvar del Río (Córdoba) hace saber que, “por Estación de Servicio Estepa SL, se ha solicitado trámite de Calificación Ambiental para la implantación de una Unidad de Suministro de Combustible y Centro de Lavado para Coches en parcela 1.1 del Sector S-3 (Polígono Industrial Los Llanos-San Andrés) de este municipio”. Lo que, según se añade, “[e]n cumplimiento con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Calificación Ambiental de 19 de diciembre de 1995, y el artículo 10 de Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, se hace público para que los que pudieran resultar afectados de algún modo por la mencionada actividad puedan formular las observaciones y reparos pertinentes en el plazo de veinte días, a contar desde la fecha de publicación del presente Edicto en el Boletín Oficial de la Provincia”. Finalmente, se dispone que “[d]urante dicho periodo el expediente se halla de manifiesto en la Secretaría del Ayuntamiento”.

Junto con el formulario de denuncia se adjunta, igualmente, copia de una pantalla parcial correspondiente al Tablón de Anuncios que figura en la Sede Electrónica del Consistorio denunciado (no se advierte fecha de captura) en la que, dentro de los cuatro resultados que resultan perceptibles, no se distingue ningún tipo de información relacionada con el procedimiento que es objeto de denuncia.

Segundo. Con fecha 25 de junio de 2018 el Consejo concedió a la entidad denunciada 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 1 de agosto de 2018, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Almodóvar del Río, en el que, en relación con los hechos denunciados, su Delegado de Urbanismo manifiesta lo siguiente:

“Con fecha 3 de Julio ha tenido entrada en este Ayuntamiento escrito de ese Consejo dando traslado a la denuncia interpuesta [...], referente al incumplimiento por parte de esta Administración de la obligación de publicidad activa prevista en la Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

“Todo ello se desprende a raíz de la publicación que se realiza en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba nº 85, de fecha 4 de mayo de 2018 del Edicto sobre información pública del trámite de calificación ambiental referido al expediente que viene tramitándose en este Ayuntamiento [*en los términos descritos en el Antecedente Primero*].



“Ciertamente se ha observado el error indicado por dicha [asociación] en su denuncia respecto al incumplimiento de su publicación en la página web de este Ayuntamiento, tal y como establece el art. 7.e) de la Ley 19/2013 y art. 13.1e) de la Ley 1/2014, por lo que se ha procedido de forma inmediata a anular el trámite de audiencia anterior, procediéndose a iniciar un nuevo período de información pública, subsanando el error antes señalado.

“Agradeciendo su colaboración, y manifestándole mis disculpas por la incidencia producida involuntariamente en el expediente que nos ocupa”.

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 asunto que nos ocupa, el supuesto de hecho sobre el que versa la denuncia se refiere a que la entidad local denunciada, según manifiesta la asociación denunciante, tras anunciar en boletín oficial la solicitud de calificación ambiental para la actividad descrita en el Antecedente Primero y su sometimiento a información pública, 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”.*

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 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 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 puedan ser accesibles, según prevé el art. 9 LTPA, a través de las correspondientes sedes electrónicas, portales o páginas web de las entidades concernidas.

Cuarto. Con carácter preliminar, dada la naturaleza medioambiental del procedimiento en el que se incardina el período de exposición pública que motiva la denuncia, es necesario determinar 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 regirán 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 plenarias”*. 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 medioambiente”.

Quinto. Una vez dispuesta la competencia de este Consejo para conocer de los hechos objeto de denuncia, la resolución del presente caso pasa seguidamente por la necesidad de clarificar si respecto de un procedimiento de calificación ambiental como el que ahora es objeto de denuncia, la legislación sectorial que resulta aplicable impone la concesión de un trámite de información pública a partir del cual se permita activar a su vez la obligación de llevar a cabo la publicación de 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 anteriormente mencionado, cuyo cumplimiento es el que concretamente reclama la asociación denunciante.



Y efectivamente, el art. 13 del Reglamento de Calificación Ambiental de Andalucía, aprobado por Decreto 297/1995, de 19 de diciembre (en adelante, RCAA), dentro de la ordenación del procedimiento establecido para el control ambiental de aquellas actuaciones que previsiblemente pueden tener unas repercusiones negativas sobre el medio ambiente —que son las incluidas en el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante, LGICA), entre las que se incardina la que ahora resulta objeto de denuncia—, efectúa una referencia expresa al trámite de información pública en los siguientes términos:

“1. Tras la apertura del expediente de calificación ambiental y una vez comprobado que se ha aportado toda la documentación exigida, el Ayuntamiento o ente local competente, antes del término de 5 días, abrirá un período de información pública por plazo de 20 días mediante publicación en el tablón de edictos del Ayuntamiento en cuyo término municipal haya de desarrollarse el proyecto o actividad y notificación personal a los colindantes del predio en el que se pretenda realizar.

2. Durante el período de información pública el expediente permanecerá expuesto al público en las oficinas del Ayuntamiento”.

Reglamento, y con él la previsión referida, que aunque fuera dictado en desarrollo de la ya extinta Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, debe entenderse subsistente en la medida en que no ha sido objeto de derogación expresa por la LGICA que la ha reemplazado. En efecto, dado que el art. 44.1 LGICA establece que “[e]l procedimiento de calificación ambiental se desarrollará con arreglo a lo que reglamentariamente se establezca”, al no haberse llevado a efecto un ulterior desarrollo reglamentario de la nueva ley a este respecto que sustituya al RCAA, la vigencia del mismo resulta indubitada.

En consecuencia, es esta exigencia legal de la normativa sectorial aplicable (en este caso, del RCAA) de acordar el trámite de información pública tras la apertura del expediente de calificación ambiental —y una vez comprobado que se ha aportado toda la documentación exigida— 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.

Por otra parte, en el anuncio publicado en el BOP de Córdoba núm. 85, de 04/05/2018, en relación con la solicitud de calificación ambiental objeto de la denuncia, se afirma que el expediente respectivo “se hace público para que los que pudieran resultar afectados de algún modo por la mencionada actividad puedan formular las observaciones y reparos pertinentes en el plazo de veinte días, a contar desde la fecha de publicación del presente Edicto en el Boletín Oficial de la Provincia”. A lo que se añade que “[d]urante dicho periodo el expediente se halla de manifiesto en la Secretaría del Ayuntamiento”. Por consiguiente,



según se desprende de estos términos, el acceso al expediente sólo puede llevarse a cabo de forma presencial en las propias dependencias del Consistorio, sin que exista referencia alguna a que la documentación esté accesible igualmente a través de la sede electrónica, portal o página web de la entidad denunciada.

Así las cosas, la presente Resolución se ha de pronunciar sobre si las condiciones del sometimiento a información pública del expediente de calificación ambiental denunciado dan adecuada respuesta a las obligaciones impuestas por el mencionado artículo 13.1 e) LTPA.

Sexto. En el escrito de alegaciones presentado por el Ayuntamiento ante el Consejo, su Delegado de Urbanismo reconoce expresamente los hechos denunciados, pues manifiesta que “[c]iertamente se ha observado el error indicado por dicha [asociación] en su denuncia respecto al incumplimiento de su publicación en la página web de este Ayuntamiento, tal y como establece el art. 7.e) de la Ley 19/2013 y art. 13.1e) de la Ley 1/2014, por lo que se ha procedido de forma inmediata a anular el trámite de audiencia anterior, procediéndose a iniciar un nuevo período de información pública, subsanando el error antes señalado”.

Consultada la Sede Electrónica de la entidad local denunciada con el objeto de contrastar las afirmaciones expuestas (fecha de acceso: 23/04/2020), desde este Consejo se ha podido comprobar que en el “tablón de edictos” que figura en la misma aparece publicada, con fecha 2 de agosto de 2018, la “apertura [de] período de información pública en el procedimiento de calificación ambiental para implantación 'unidad de suministro de combustible y centro lavado coches' en parcela 1.1 sector S-3 de este municipio”, si bien sólo resulta accesible un anuncio del Delegado de Urbanismo del Consistorio convocando un nuevo trámite de información pública en relación con el procedimiento citado, redactado en los mismos términos que el que motivó la denuncia (tal y como se describe en el Antecedente Primero), pero no ninguna documentación adicional asociada al expediente respectivo.

Por otra parte, este órgano de control, tras consultar el BOP de Córdoba núm. 156, de 14/08/2018, ha podido corroborar la publicación oficial de un anuncio con la convocatoria de este nuevo trámite de información pública por parte del Ayuntamiento, empleando para ello el mismo texto suscrito entonces por el Delegado de Urbanismo que motivó la denuncia. Por lo que, de este modo, se vuelve a omitir en este nuevo anuncio cualquier referencia expresa a la posibilidad de acceder telemáticamente al expediente, a través de la sede electrónica, portal o página web de la entidad denunciada, durante la sustanciación de dicho trámite.

Pues bien, del análisis de todo lo expuesto se deduce la interpretación errónea por parte del Consistorio acerca del alcance de la obligación de publicidad activa cuyo incumplimiento se denuncia, al entender que sólo basta con la apertura de un nuevo trámite de información



pública del expediente denunciado mediante su inserción en el BOP (14/08/2018), con la previa publicación telemática del texto del anuncio (02/08/2018), pero no así de la documentación asociada a dicho trámite, cuando es precisamente esto último lo que exige el art. 13.1 e) LTPA y la asociación denunciante reclama. A este respecto, conviene recordar, como tantas veces ha subrayado este Consejo, que dicho precepto establece que los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTPA están obligados a publicar en sus correspondientes sedes electrónicas, portales o páginas web los documentos (todos) que, en virtud de la legislación sectorial, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación, más allá del simple anuncio que convoca dicho trámite.

A mayor abundamiento, ni navegando a través del resto de áreas de la sede electrónica, página web y portal de transparencia del Ayuntamiento, ni empleando distintos buscadores generales de Internet al efecto (fecha de acceso: 23/04/2020), se ha podido tener acceso a documentación alguna relacionada con el expediente de calificación ambiental referido, ni encontrar evidencias —lo que es más importante en relación con los artículos de la normativa de transparencia denunciados— de que dicha documentación estuviera disponible telemáticamente en la sede electrónica, portal o página web del Ayuntamiento denunciado durante el período que se estableció para el nuevo trámite de información pública convocado.

A la vista de todo lo expuesto, tras analizar la denuncia y las alegaciones expuestas, y al no quedar acreditada la publicación referida, no puede entenderse cumplida la obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA; por lo que, en estos términos, este Consejo ha de requerir al Consistorio denunciado su adecuado cumplimiento.

Séptimo. Por otra parte, desde esta Autoridad de Control no ha podido confirmarse, hasta la fecha de consulta precitada, que el procedimiento atinente a la calificación ambiental que motiva la denuncia haya sido definitivamente resuelto por el ente denunciado, por lo que es posible que aún no se haya formalizado la aprobación definitiva del mismo.

De ahí que este Consejo, con base al referido art. 23 LTPA, deba requerir a dicho Ayuntamiento a que, salvo que no continúe vigente la tramitación del procedimiento mencionado o se haya procedido al archivo de las actuaciones practicadas hasta el momento en relación con el mismo, proceda a la subsanación del trámite denunciado y conceda, antes de su aprobación definitiva, un plazo de información pública conforme a lo establecido en el mencionado art. 13.1 e) LTPA y, de este modo, puedan ser accesibles telemáticamente durante dicho plazo los documentos incluidos en el expediente objeto de denuncia que deben someterse a dicho trámite.

En el caso de que el Consistorio hubiera procedido ya a la resolución del procedimiento objeto de la denuncia, este requerimiento deberá entenderse efectuado para que, en lo



sucesivo, dicha entidad lleve a cabo la publicación de los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación; requerimiento que 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, en atención a la posibilidad de que en la actualidad haya procedimientos en trámite y que pueda ser necesaria la adopción de medidas técnicas e informáticas.

Todo ello sin perjuicio de que la asociación 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.

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 conveniente realizar dos consideraciones respecto a las obligaciones derivadas de la publicidad activa para que se tenga en cuenta, *ad futurum*, por el ente local 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 Almodóvar del Río (Córdoba) para que lleve a cabo la publicación en su sede electrónica, portal o página web de los documentos sometidos a información pública relativos al expediente de calificación ambiental objeto de la denuncia, de conformidad con lo dispuesto en el Fundamento Jurídico Séptimo, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de un mes, a este Consejo.

Segundo. Requerir expresamente a dicho Ayuntamiento para la publicación telemática de los documentos sometidos a trámite de información pública, conforme a la legislación sectorial vigente, para los sucesivos actos y disposiciones que se realicen a partir de un mes de 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