



**RESOLUCIÓN PA-136/2020, de 29 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 Villanueva de la Reina (Jaén) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-237/2018).

**ANTECEDENTES**

**Primero.** El 23 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 Villanueva de la Reina (Jaén), basada en los siguientes hechos:

“En el BOP de Jaén número 104 de fecha 31 de Mayo de 2018 página 8202, aparece el anuncio del Ayuntamiento de Villanueva de la Reina, [...], por el que se somete al



trámite de información pública la solicitud de la licencia de apertura para oficina bancaria, sita en la Plaza de la Autonomía, nº 2, de esta localidad.

“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. 104, de 31 de mayo de 2018, en el que se publica Edicto del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villanueva de la Reina (Jaén) por el que se hace saber que se ha solicitado “licencia de apertura para oficina bancaria, sita en la Plaza de la Autonomía, nº 2, de esta localidad”. Lo que, según se añade, “se hace público, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 13 del Decreto 297/95, de la Consejería de la Presidencia (B.O.J.A. número 3, de 11-01-1996), y respecto a la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la calidad Ambiental de 9 de julio, a fin de quienes se consideren afectados de algún modo por la actividad de referencia, puedan formular por escrito, que presentarán en la Secretaría del Ayuntamiento, las observaciones pertinentes, durante el plazo de veinte días hábiles”. Finalmente, se señala que “[d]urante el plazo de exposición al público el expediente estará de manifiesto en las dependencias de este Ayuntamiento”.

Junto con el formulario de denuncia también se aporta copia de una pantalla correspondiente al portal de transparencia del Consistorio denunciado (no se aprecia fecha de captura), en la que puede advertirse que la consulta de la sección relativa a “documentos de relevancia jurídica en tramitación” no muestra información alguna relacionada con el procedimiento al que se refiere la denuncia.

**Segundo.** Con fecha 6 de julio 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 25 de julio de 2018, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en este órgano de control escrito del citado ente local por el que su Secretaria General remite la Resolución de la Alcaldía número 189/18 de la misma fecha, disponiendo el Alcalde lo siguiente en relación con los hechos denunciados:

“PRIMERO.- Reconocer que se ha producido un error informático en este Ayuntamiento al no publicarse el anuncio de licencia de apertura de entidad bancaria, al que se refiere la denuncia, en la página web [*Se indica dirección electrónica*], así como en su portal de transparencia.



“SEGUNDO.- Hacer constar que dicho anuncio aparece publicado en el BOP nº 104 de 31 de mayo de 2018.

“TERCERO.- Hacer constar que dicho anuncio se ha publicado en la página web del Ayuntamiento [*Repite dirección electrónica*], concretamente en el apartado 'Administración Electrónica', 'Publicidad Activa', así como en el Portal de Transparencia en el apartado 'Documento de relevancia Jurídica en Tramitación’”.

**Cuarto.** El 30 de julio de 2018 tiene entrada en el Consejo nuevo escrito del citado Consistorio por el que su Secretaria General vuelve a remitir la Resolución de la Alcaldía número 189/18 con el contenido descrito en el antecedente anterior.

## 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), garantizando especialmente que la información que se publica atiende al principio de «veracidad», de tal manera que la misma “ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia” [artículo 6



e) 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 el boletín oficial la solicitud de licencia municipal de apertura para la actividad descrita en el Antecedente Primero y su sometimiento a información pública —en cuanto dicha solicitud conlleva calificación ambiental, aspecto que motiva la tramitación de un procedimiento en sí mismo sobre el que se cierne el trámite—, ha incumplido la obligación prevista en el art. 13.1 e) LTPA y el 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 al 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 periodo 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 registrarán 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 estos términos, estableciendo el art. 44.1 LGICA 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, una vez consultado el anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén núm. 104, de 31 de mayo de 2018, acerca del trámite de información pública convocado en relación con el expediente que nos ocupa, puede constatarse cómo se omite cualquier referencia a la posibilidad de consultar telemáticamente la documentación asociada al mismo, limitándose a indicar que “[d]urante el plazo de exposición al público el expediente estará de manifiesto en las dependencias de este Ayuntamiento”. Por consiguiente, según se desprende de este dictado, el acceso al expediente sólo puede llevarse a cabo de forma presencial en las propias dependencias municipales, 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.

**Sexto.** El análisis de la Resolución número 189/18 dictada por la Alcaldía del Consistorio denunciado en fecha 25 de julio de 2018 y que ha sido trasladada a este órgano de control por la Secretaría General de dicha entidad hasta en dos ocasiones con ocasión del trámite de alegaciones que le ha sido conferido, permite confirmar que aunque se produce, efectivamente, un reconocimiento implícito de los hechos denunciados, las consideraciones expuestas por el Alcalde se dirigen en todo momento a tratar de justificar únicamente la publicación del anuncio publicado en BOP al que se refiere la denuncia. Y así, reconoce (punto primero de las alegaciones) que “se ha producido un error informático en este Ayuntamiento al no publicarse el anuncio de licencia de apertura de entidad bancaria, al que se refiere la denuncia, en la página web [*Se indica dirección electrónica*], así como en su portal de transparencia”, para señalar a continuación (en el punto tercero) que dichas deficiencias ya han sido subsanadas en tanto en cuanto “dicho anuncio se ha publicado en la página web del Ayuntamiento [*Repite dirección electrónica*], concretamente en el apartado 'Administración Electrónica', 'Publicidad Activa', así como en el Portal de Transparencia en el apartado 'Documento de relevancia Jurídica en Tramitación’”.

En estos términos, resulta obvia la interpretación errónea en la que el Ayuntamiento incurre acerca del alcance de la obligación de publicidad activa cuyo incumplimiento se denuncia, al entender que sólo basta con la publicación del anuncio que convoca el trámite de información pública del expediente objeto de la denuncia, 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, este órgano de control, tras consultar tanto la página web de la entidad señalada —en la que no ha sido posible identificar los apartados señalados por la Alcaldía en su Resolución— como la sede electrónica y portal de transparencia —en concreto, tras acceder a los apartados indicados y al resto del portal—, así como efectuar distintas búsquedas por Internet al efecto (fecha de acceso: 21/05/2020), no ha sido posible localizar documentación alguna relacionada con el expediente denunciado (ni tan siquiera el anuncio referido por la Alcaldía) ni encontrar evidencias —lo que es más importante en relación con los artículos de la normativa de transparencia denunciados— que permita concluir que la documentación que debía someterse a trámite de información pública en relación con aquél estuviera disponible telemáticamente en la sede electrónica, portal o página web del ente denunciado durante el periodo que se estableció para la sustanciación de dicho trámite.

A la vista de lo expuesto, analizada la denuncia y la documentación presentada durante las alegaciones por la entidad local, y tras las comprobaciones realizadas, este Consejo no puede dar por acreditado que se produjera la mencionada publicación. En consecuencia, no puede entenderse satisfecha la obligación de publicidad activa prevista en el artículo 13.1 e) LTPA, por lo que se ha de estimar la denuncia interpuesta y requerir al Ayuntamiento denunciado el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa relativas a la publicación telemática de la documentación sujeta a dicho trámite.

**Séptimo.** En otro orden de cosas, desde esta Autoridad de Control no ha podido confirmarse, hasta la fecha de consulta precitada, que el procedimiento de calificación ambiental relativo a la solicitud de licencia municipal 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 en cuestión 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, en el plazo de un mes, un periodo 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 periodo los documentos incluidos en el expediente respectivo antes de que se produzca su aprobación definitiva.

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 periodo 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. Del mismo modo, en atención a lo dispuesto en el artículo 52.2 d) LTPA, suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 e) LTPA, puede suponer una infracción grave, pudiendo conllevar, igualmente, el cese en el cargo del responsable en aplicación de lo que señala el artículo 55.2 b) LTPA.

**Octavo.** Finalmente, resulta preciso realizar unas consideraciones respecto a las obligaciones derivadas de la publicidad activa para que se tenga en cuenta, *ad futurum*, por el ente local denunciado.

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 sólo 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, 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 Villanueva de la Reina (Jaén) para que lleve a cabo la publicación en su sede electrónica, portal o página web de los documentos sometidos a información pública relativos al procedimiento de calificación ambiental objeto de la denuncia en el plazo de un mes contado desde la notificación de la presente resolución, de conformidad con lo dispuesto en el Fundamento Jurídico Séptimo, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo establecido en el requerimiento.

**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