



RESOLUCIÓN PA-142/2020, de 1 de junio Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX, representada por XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Rute (Córdoba) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-263/2018).

ANTECEDENTES

Primero. El 28 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 Rute (Córdoba), basada en los siguientes hechos:

“En el BOP de Córdoba número 100 de fecha 28 de Mayo de 2018 página 2029, aparece el anuncio del Ayuntamiento de Rute, [...], por el que se somete al trámite de información pública la modificación de la Ordenanza Municipal reguladora de las solicitudes para el otorgamiento de licencias urbanísticas.

“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”.

La denuncia se acompaña de copia del Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba núm. 100, de 28 de mayo de 2018, en el que se publica Edicto del Alcalde-Presidente del citado



Consistorio por el que éste hace saber que “[e]l Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Rute, en sesión ordinaria celebrada el día 10 de mayo de 2018, acordó aprobar inicialmente la modificación de la Ordenanza Municipal reguladora de las solicitudes para el otorgamiento de licencias urbanísticas por el Ayuntamiento de Rute”. Por lo que, según se añade, “dicho expediente se somete a información pública y audiencia de los interesados durante un plazo de treinta días, a contar desde la publicación del presente anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba, para la presentación de reclamaciones y sugerencias que se estimen oportunas”. Igualmente, se dispone 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”, indicando, asimismo, que “el texto de la modificación de la Ordenanza Municipal estará a disposición de los interesados en el portal web del Ayuntamiento, [Se indica dirección electrónica]”. Finalmente, se señala que “[s]i transcurrido el plazo de información pública no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente aprobado el acuerdo hasta entonces provisional”.

Junto con el formulario de denuncia se adjunta, igualmente, copia de una pantalla de lo que parece ser el Tablón de anuncios de la Sede Electrónica de la referida entidad (no se advierte la fecha de captura de la imagen) en la que puede apreciarse que, dentro de los dos anuncios que aparecen relacionados, ninguno guarda relación ni ofrece información alguna en relación con el procedimiento de modificación de la Ordenanza objeto de denuncia.

Segundo. Mediante escrito de 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 el Consejo escrito del Ayuntamiento de Rute (de fecha 24 de julio 2018) en el que su Alcalde-Presidente expone que “...hemos procedido a remitir nuevo anuncio de la aprobación inicial al Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba y su publicación se coordinará con el Portal de Transparencia, de conformidad con la normativa vigente aplicable”.

El escrito reseñado se acompaña de los dos documentos siguientes:

- Texto del anuncio suscrito por el Alcalde-Presidente de la entidad denunciada con fecha 24/07/2018 y que responde a la misma redacción del Edicto publicado en el BOP que motiva la denuncia, en los términos descritos en el Antecedente Primero.



- Solicitud de la misma fecha que el anuncio anterior por la que el Ayuntamiento de Rute solicita a la Diputación Provincial de Córdoba la inserción en el boletín oficial de dicho anuncio relativo a “[i]nformación pública y audiencia de la modificación de la ordenanza municipal reguladora de las solicitudes para el otorgamiento de licencias urbanísticas”.

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 presente caso, el supuesto de hecho sobre el que versa la denuncia se refiere a que el Ayuntamiento de Rute, según manifiesta la asociación denunciante, 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”*, con ocasión de la aprobación inicial de la modificación de la Ordenanza Municipal reguladora de las solicitudes para el otorgamiento de licencias urbanísticas por dicho ente local.

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 Córdoba núm. 100, de fecha 28/05/2018, en relación con la aprobación inicial de la modificación de la Ordenanza Municipal referida, puede constatarse cómo en el mismo se indica que durante el período de información pública el expediente estará disponible para su consulta de forma presencial en las propias dependencias municipales y, en lo que respecta al texto de la citada modificación, también será accesible de modo electrónico a través del portal web del Ayuntamiento en la dirección electrónica que se indica.

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 interesados 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 descrita dan adecuada respuesta a las obligaciones impuestas por el mencionado artículo 13.1 e) LTPA.

Quinto. Pues bien, en relación con el incumplimiento denunciado, en el escrito de alegaciones presentado ante este Consejo por el Ayuntamiento de Rute, su Alcalde-Presidente viene a reconocer de manera implícita las deficiencias detectadas en el trámite de información pública evacuado inicialmente, al manifestar que “hemos procedido a remitir nuevo anuncio de la aprobación inicial [*de la modificación de la Ordenanza Municipal en cuestión*] al Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba y su publicación se coordinará con el Portal de Transparencia, de conformidad con la normativa vigente aplicable”. Y en este sentido, como prueba de la veracidad de lo que aduce, ha remitido a este Consejo tanto el nuevo anuncio suscrito al respecto por la Alcaldía, en fecha 24 de julio de 2018, como copia de la solicitud formulada por el Ayuntamiento (en la misma fecha) solicitando a la Diputación Provincial de Córdoba la inserción de dicho anuncio en el boletín oficial.

Y efectivamente, en este sentido, desde este órgano de control se ha podido comprobar, tras consultar en la página web municipal la sección correspondiente a “Ciudadano” > “Noticias” (fecha de acceso: 26/05/2020), la presencia de un anuncio, de fecha 09/08/2018, relativo a “[i]nformación pública modificación ordenanza licencias urbanísticas”, que permite el acceso a un segundo Edicto suscrito por la Alcaldía (publicado en el BOP de



Córdoba núm. 148, de 2 de agosto de 2018) por el que se convoca un nuevo trámite de información pública en relación con la modificación de la Ordenanza en cuestión —de idéntico contenido al publicado inicialmente al que se refiere la denuncia—, junto con el propio texto de la modificación de la Ordenanza. Lo que permite concluir, por tanto, la convocatoria de un nuevo periodo de información pública de igual duración que el inicial en el que el texto de la modificación de la Ordenanza Municipal se encuentra a disposición de los interesados en el portal web del Ayuntamiento, si bien atendiendo a las fechas indicadas dicha publicación no se produjo con simultaneidad al inicio del nuevo periodo de exposición pública sustanciado tras la publicación oficial del nuevo anuncio en el BOP (02/08/2018), sino a partir del 09/08/2018, esto es, una vez iniciado ampliamente el mismo.

Al margen de lo anterior, tras analizar el resto de la página web, así como el portal de transparencia y la sede electrónica del Ayuntamiento denunciado, y efectuar distintas búsquedas por Internet al efecto (fecha de acceso: 26/05/2020), no ha sido posible localizar ninguna otra documentación relativa a la aprobación inicial de la modificación de la Ordenanza objeto de la denuncia, 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 durante ninguno de los dos periodos de exposición pública practicados, ni siquiera tras el nuevo anuncio oficial publicado en el BOP de 02/08/2018. Circunstancias todas ellas que conducen a concluir que el texto de modificación de la Ordenanza objeto de aprobación inicial fue el único documento sometido a exposición pública de modo telemático durante el trámite de información pública practicado hasta en dos ocasiones, tal y como se ha descrito anteriormente.

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 en el presente caso, al entender que ésta se limita a la publicación del texto de la modificación de la Ordenanza aprobada inicialmente cuando no así del resto de los documentos integrantes del expediente de aprobación asociados a dicho trámite, interpretación que supone soslayar la exigencia derivada del artículo 13.1 e) LTPA y que la asociación denunciante reclama, en tanto en cuanto, 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.

Así, pues, analizadas la denuncia junto con las alegaciones y documentación presentada por el Consistorio, y tras las comprobaciones efectuadas, este Consejo no puede dar por acreditado que estuviera disponible telemáticamente, durante ninguno de los dos periodos



que se establecieron para el trámite de información pública, la documentación relativa al citado expediente que debía someterse a dicho trámite. En consecuencia, no puede entenderse satisfecha la obligación de publicidad activa prevista en el artículo 13.1 e) LTPA, por lo que ha de estimarse la denuncia interpuesta y ha de requerirse al Ayuntamiento denunciado el cumplimiento adecuado de la misma.

Sexto. En otro orden de cosas, este órgano de control ha podido constatar, tras consultar el Tablón de Edictos de la Sede Electrónica municipal —donde figura un anuncio de fecha 09/03/2019 al respecto—, que la modificación de la Ordenanza en cuestión ya fue aprobada definitivamente una vez finalizado el trámite de información pública sin haberse presentado reclamaciones, tal y como consta igualmente en el anuncio publicado por dicho Ayuntamiento en el BOP de Córdoba núm. 53, de fecha 19 de marzo de 2019.

Pues bien, es finalidad del Consejo velar por que se cumplan las previsiones establecidas en el marco normativo regulador de la transparencia, y en este sentido, por lo que hace al control en materia de publicidad activa, de acuerdo con el art. 23 LTPA, está facultado para requerir a la entidad controlada la subsanación del incumplimiento que se haya detectado en el procedimiento, a los efectos de que este pueda desarrollarse conforme a dicho marco normativo, si bien en el caso que nos ocupa no cabe requerir dicha subsanación por cuanto el procedimiento en cuestión ha terminado con su aprobación definitiva. 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 conforme a lo previsto en el art. 24 LTPA.

Por consiguiente, este órgano de control ha de requerir a la entidad local denunciada a que en sucesivas actuaciones cumpla lo establecido en el art. 13.1 e) LTPA, llevando 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.

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. 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.

Séptimo. Finalmente, resulta preciso realizar dos consideraciones respecto a las obligaciones derivadas de la publicidad activa para que se tenga en cuenta, *ad futurum*, por la entidad local denunciada.

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, como ha señalado la asociación denunciante, 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 Rute (Córdoba) 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