



## RESOLUCIÓN PA-17/2019, de 29 de enero del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

**Asunto:** Denuncia presentada por XXX, representante de XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de La Puebla de Cazalla (Sevilla) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia núm. PA-60/2017).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El 22 de mayo de 2017 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por XXX, representante de XXX, basada en los siguientes hechos:

“En el BOP de fecha 2 de mayo de 2017 aparece dos anuncios del AYUNTAMIENTO DE PUEBLA DE CAZALLA (SEVILLA) que se adjuntan,;

“- Aprobar inicialmente la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por tramitación y expedición de la resolución administrativa por la que se acuerda la declaración de asimilado a fuera de ordenación prevista en el artículo 54 del Reglamento de Disciplina Urbanística y



“- Aprobar inicialmente la modificación de la Ordenanza reguladora del procedimiento administrativo de declaración de asimilado a fuera de ordenación y fuera de ordenación de los actos de uso del suelo y, en particular, de las obras, instalaciones y edificaciones en La Puebla de Cazalla y su término municipal.

“En el anuncio no se menciona que el documento está en el portal de la transparencia, sede electrónica o página web del Ayuntamiento. Esto supone un incumplimiento del artículo 7.e) de la Ley 9/2013 [*sic*, debe entenderse Ley 19/2013] y del artículo 13.1.e) de la Ley 1/2014 de Andalucía”.

Acompañaba a su denuncia copia de la página 26 del Boletín Oficial de la provincia de Sevilla núm. 100, de 4 de mayo de 2017, en el que se publica Edicto de 12 de abril de 2017 del Alcalde del Ayuntamiento de La Puebla de Cazalla (Sevilla), por el que se hace saber la aprobación inicial de la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por tramitación y expedición de la resolución administrativa por la que se acuerda la declaración de asimilado a fuera de ordenación prevista en el artículo 54 del Reglamento de Disciplina Urbanística y se abre plazo de información pública por periodo de treinta días hábiles durante el cual podrá ser examinado el expediente y presentar las reclamaciones que se estimen oportunas en “la Secretaría General” del Ayuntamiento, transcurrido el cual, caso de no presentarse ninguna, se entenderá definitivamente aprobada.

Se adjunta, igualmente, a la denuncia, copia de una pantalla de lo que parece ser la página web del órgano denunciado -no se indica fecha de captura-, en la que bajo la rúbrica “Ordenanzas” se relacionan una serie de archivos en formato “pdf” relativos a cinco ordenanzas y un reglamento aprobados por el mismo, pero no se distingue información alguna relacionada con las ordenanzas objeto denuncia.

**Segundo.** Mediante escrito de 2 de junio de 2017, el Consejo concedió al órgano 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 27 de junio de 2017, en contestación del requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de La Puebla de Cazalla en el que, en relación con los hechos denunciados, se manifiesta lo siguiente:

“1.- Con fecha 4 de mayo de 2017, fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla nº 100, pág. 26, el anuncio sobre aprobación inicial de la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por tramitación y expedición de la resolución administrativa por la que se acuerda la declaración de asimilado a fuera de ordenación prevista en el artículo 54 del Reglamento de Disciplina Urbanística.



Asimismo el anuncio se publicó en el Diario de Sevilla del día 18 de mayo de 2017, pág. 11.

"II.- Con fecha 4 de mayo de 2017, se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla nº 100, pág. 27, el anuncio sobre aprobación inicial de modificación de la Ordenanza Reguladora del procedimiento administrativo de declaración de asimilado a fuera de ordenación y fuera de ordenación de los actos de uso del suelo y, en particular de las obras, instalaciones y edificaciones en La Puebla de Cazalla y su término,

"III.- Ambos anuncios de aprobación inicial se encuentran igualmente publicados en el Tablón de Edictos Electrónico y en el Tablón de Edictos físico de este Ayuntamiento desde el día 12 de abril de 2017, como se acredita con los documentos adjuntos.

"IV.- Con fecha 3 de mayo de 2017, tras solicitud formulada por particular interesado que tuvo entrada en el Registro General de este Ayuntamiento el día 24 de abril de 2017 con n.º 3.037 de registro, se facilitó el acceso a los expedientes y entrega de copias de los textos de dichas ordenanzas que fueron aprobados inicialmente.

"V.- Que con fecha 7 de junio de 2017, han sido publicados en el Portal de Transparencia de este Ayuntamiento [*indica dirección web*], los textos de ambas Ordenanzas aprobados inicialmente por el Ayuntamiento Pleno en la sesión celebrada con carácter ordinario el día 30 de marzo de 2017, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 7.e) de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [*sic, debe entenderse Ley 19/2013*] y artículo 13.1.e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía."

[...]

El escrito de alegaciones se acompaña de los escritos remitidos por el órgano denunciado a la asociación denunciante en fechas 20/04/2017 y 08/05/2017, en contestación a las solicitudes presentadas previamente por aquélla en fechas 18 y 24 abril de 2017, respectivamente, facilitando copia de los textos aprobados inicialmente de las modificaciones de las ordenanzas objeto de denuncia e informando de la posibilidad de presentar reclamaciones contra los expedientes respectivos durante los periodos de información pública correspondientes.

Asimismo se adjunta una pantalla del Portal de Transparencia Municipal -parece ser que la



captura es de fecha 20/06/2017-, correspondiente al indicador relativo a “Ordenanzas y Reglamentos Municipales”, en el que se encuentran publicados los textos aprobados inicialmente de las ordenanzas objeto de denuncia. También se aporta una pantalla de la sede electrónica del órgano denunciado en la que se advierten publicados -se indica que desde fecha 12/04/2017- los anuncios oficiales previamente citados.

## 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.** Es importante reseñar que la presente Resolución se ciñe al análisis de los posibles incumplimientos atribuidos por la asociación denunciante al Ayuntamiento de La Puebla de Cazalla a la luz de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA, por lo que queda extramuros de la misma la valoración de los términos en los que se ha procedido a dar cumplimiento a las exigencias de información planteadas por aquélla como consecuencia de las solicitudes que formuló en este sentido al mencionado consistorio mediante sendos escritos de fecha 18 y 24 de abril de 2017, así como las respuestas facilitadas por éste el 20 de abril y 8 de mayo del mismo año -escritos todos ellos referidos en el Antecedente Primero y que el órgano denunciado aporta ahora junto con las alegaciones que traslada a este Consejo-, al tratarse de una cuestión que resulta del todo ajena a la pretensión expresa ejercitada ante este órgano de control por la referida asociación.

**Tercero.** 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."

**Cuarto.** En el asunto que nos ocupa, la denuncia se refiere a que el Ayuntamiento de La Puebla de Cazalla no ha cumplido en la tramitación del procedimiento respectivo tras la aprobación inicial de la modificación de las ordenanzas descritas en el Antecedente Primero, 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 "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.

Como se ha reiterado en resoluciones anteriores de este Consejo, estas exigencias de publicidad activa -y el correlativo derecho subjetivo configurado por el legislador andaluz- constituyen una muestra clara de transparencia de la actuación pública en el proceso de aprobación de las actuaciones administrativas y disposiciones reglamentarias que favorece -qué duda cabe- la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, y supone un avance en el acceso a la información respecto a la normativa anterior. Es muy notable, como resulta obvio, la diferencia que entraña que el órgano sólo exhiba los documentos de que se trate a quien acuda físicamente a la sede del órgano, y en las horas que éste decida, a que pueda ser accesible, según prevé el art. 9 LTPA, a través de las correspondientes sedes electrónicas, portales o páginas webs de los órganos concernidos.

Puede comprobarse cómo en el Edicto del Alcalde del Ayuntamiento de La Puebla de Cazalla



publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla núm. 100, de 4 de mayo de 2017, por el que se anuncia someter a trámite de información pública la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por tramitación y expedición de la resolución administrativa por la que se acuerda la declaración de asimilado a fuera de ordenación prevista en el artículo 54 del Reglamento de Disciplina Urbanística, una vez aprobada inicialmente por el pleno de la Corporación en fecha 30/03/2017, se indica que el expediente podrá ser examinado por cualquier interesado “en la Secretaría General de este Ayuntamiento y presentar las reclamaciones que consideren oportunas durante el plazo de treinta días hábiles”, a lo que se añade que, transcurrido el cual, caso de no presentarse reclamación alguna, se entenderá definitivamente aprobada. Por otra parte, no se publica en el BOP el texto de la modificación de la ordenanza que se aprueba inicialmente.

Asimismo, puede constarse que en el mismo BOP anterior, también figura un segundo anuncio relativo a la segunda de las ordenanzas denunciadas (la relativa a la modificación de la Ordenanza Reguladora del procedimiento administrativo de declaración de asimilado a fuera de ordenación y fuera de ordenación de los actos de uso del suelo y, en particular de las obras, instalaciones y edificaciones en La Puebla de Cazalla y su término) en el que se indica, igualmente, por parte del Alcalde de este municipio, la apertura de un periodo de información pública para que, una vez aprobada inicialmente por el pleno de la Corporación en fecha 30/03/2017, el expediente pueda ser examinado por cualquier interesado “en la Secretaría General de este Ayuntamiento y presentar las reclamaciones que consideren oportunas durante el plazo de treinta días hábiles”, a lo que nuevamente se añade que, transcurrido el cual, caso de no presentarse reclamación alguna, se entenderá definitivamente aprobada. Tampoco en este caso se publica en el BOP el texto de la modificación de la ordenanza que se aprueba inicialmente.

Por consiguiente en ambos casos se omite cualquier referencia a que los respectivos expedientes puedan ser examinados en la sede electrónica del órgano denunciado, por lo que únicamente habrían estado a disposición de los interesados en las mencionadas dependencias municipales de la Secretaría General.

**Quinto.** El órgano denunciado, por su parte, en el escrito de alegaciones defiende la publicación de los dos anuncios oficiales precitados “en el Tablón de Edictos Electrónico y en el Tablón de Edictos físico de este Ayuntamiento desde el día 12 de abril de 2017”, lo que vendría a poner de relieve que lo que ha sido objeto de publicación en sede electrónica es el texto de dicho anuncio en sí (circunstancia que es que la que acreditaría la documentación aportada), obviando que lo que se denuncia ante este Consejo es un hecho sustancialmente distinto, cual es, que la documentación que en relación con ambos expedientes debía ser



sometida a un periodo de información pública durante su tramitación no estuviera accesible a través de la sede electrónica, portal o página web del órgano denunciado.

Conclusión que cobra, a continuación, toda su virtualidad con la afirmación final que traslada el órgano denunciado a este Consejo en su escrito de alegaciones admitiendo que no fue hasta fecha 7 de junio de 2017 -una vez concluidos los periodos de información pública practicados-, cuando “han sido publicados en el Portal de Transparencia de este Ayuntamiento [...], los textos de ambas Ordenanzas aprobados inicialmente por el Ayuntamiento Pleno en la sesión celebrada con carácter ordinario el día 30 de marzo de 2017, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 7.e) de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [*sic*, debe entenderse Ley 19/2013] y artículo 13.1.e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.”

Tras acceder tanto a la página web como al Portal de Transparencia Municipal (fecha de acceso: 17/01/2019), este Consejo ha podido comprobar que en este último, en el indicador relativo a “2. Información institucional y organizativa adicional” > “1. 83- Se publica la normativa municipal [...]”, se encuentran publicados los textos aprobados inicialmente correspondientes a la modificación de las dos ordenanzas denunciadas. Sin embargo, desde este Consejo no se ha podido identificar que en dicho portal se hubiera incorporado a alguno de sus apartados la documentación correspondiente a los expedientes sometidos a información pública.

**Sexto.** Por lo que hace a las exigencias de publicidad activa que se proyectan sobre el procedimiento de elaboración de las normas locales -y por tanto, también cuando se procede a la modificación de las ya existentes- conviene comenzar señalando que, a diferencia de la LTAIBG, la LTPA contempla específicamente esta cuestión al abordar la regulación de la “información de relevancia jurídica” sujeta a tales exigencias; el art. 13.1 c) LTPA, tras referirse genéricamente a los proyectos de reglamentos, incorpora un segundo párrafo del siguiente tenor: *“En el ámbito de las entidades locales, una vez efectuada la aprobación inicial de la ordenanza o reglamento local por el Pleno de la Corporación, deberá publicarse el texto de la versión inicial, sin perjuicio de otras exigencias que pudieran establecerse por las entidades locales en ejercicio de su autonomía”*. Así pues, en aplicación de dicho artículo 13.1 c) LTPA resulta desde luego exigible la publicación telemática del texto de la ordenanza o reglamento local aprobados inicialmente.

Por otra parte, ha de tenerse presente que la exigencia de llevar asimismo a los portales o páginas web los documentos emitidos en el procedimiento de elaboración de las



ordenanzas cuenta con un específico anclaje en el art. 13.1 d) LTPA, que impone a las Administraciones públicas andaluzas la publicación de “[/]as memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la publicidad de los mismos”. En consecuencia, la publicación de estos documentos integrantes de tales expedientes ha de realizarse al tiempo que se incorpora en la correspondiente sede electrónica la versión inicial de la ordenanza de acuerdo con lo exigido en el segundo párrafo del art. 13. 1 c) LTPA.

No obstante, la denuncia presentada ante este Consejo se refiere al incumplimiento de lo previsto en el art. 13.1 e) LTPA, que resulta igualmente aplicable a este caso. Así es; debe notarse que el art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) contempla el trámite de información pública en relación con la aprobación inicial de las Ordenanzas por parte del Pleno de la Corporación:

*“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).

Por consiguiente, no cabe sino considerar que el Ayuntamiento denunciado ha soslayado la exigencia derivada del 13.1 e) LTPA, pues es claro que se ha limitado a exponer al público en la sede de las dependencias municipales los expedientes de modificación de las ordenanzas objeto de denuncia, impidiéndose de este modo que la ciudadanía pudiera examinar el expediente a través de la sede electrónica, portal o página web del Ayuntamiento.

**Séptimo.** A la vista de lo anteriormente expuesto, este Consejo ha de manifestar, en





consonancia con la denuncia interpuesta, que el Ayuntamiento de La Puebla de Cazalla debió haber publicado de forma telemática tanto los textos iniciales de modificación de las ordenanzas en cuestión como los documentos constitutivos de los expedientes de elaboración de los mismos, a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 13.1 c), d) y e) LTPA, por lo que ha de requerir a dicho Ayuntamiento el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa relativas a la publicación en sede electrónica, portal o página web, junto con los mencionados textos, de los documentos que conforman dichos expedientes.

Desde este Consejo no ha podido constatarse (al menos hasta el 17 de enero de 2019) que las modificaciones de las ordenanzas que motivan la denuncia hayan sido definitivamente aprobadas por el consistorio denunciado, por lo que parece que aún no se ha formalizado la aprobación definitiva de las mismas.

De ahí que este Consejo, con base en lo previsto en el art. 23 LTPA, deba requerir al órgano denunciado a que, salvo que no continúe vigente la tramitación de la modificación de las ordenanzas en cuestión o se haya procedido al archivo de las actuaciones practicadas hasta el momento en relación con las mismas, proceda a la subsanación del trámite denunciado y conceda en ambos casos, 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 los expedientes respectivos.

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 órgano denunciado.

En primer lugar, como prevé el artículo 9.3 LTPA, en la publicidad activa "*[s]erán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos*". Esto se traduce en que el órgano responsable de cumplir las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA podrá retener,



motivadamente, la información cuando considere que sean de aplicación alguno de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG; o proceder a la disociación de los datos que deban disponer de especial protección de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 LTAIBG y en la normativa sobre protección de datos personales.

Por otra parte, resulta pertinente recordar que, en virtud de lo preceptuado en el artículo 9.4 LTPA, la información objeto de publicidad activa deberá estar disponible en la sede electrónica, portal o página web, *“garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica, con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones...”*; así como que, según lo previsto en el artículo 6 k) LTPA, *“se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización”*, por lo que se deberá tender a evitar proporcionar la información en archivos que necesiten para su utilización el empleo de programas sujetos a marca comercial.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Requerir expresamente al Ayuntamiento de La Puebla de Cazalla (Sevilla) para que lleve a cabo la publicación en sede electrónica, portal o página web, junto con los textos de modificación de las ordenanzas municipales aprobadas inicialmente por el Pleno objeto de denuncia, los documentos que conforman los expedientes de elaboración de los mismos, en los términos establecidos 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 la publicación electrónica, para los sucesivos actos y disposiciones que se realicen, junto con los textos de los reglamentos y ordenanzas municipales aprobadas inicialmente por el Pleno, de los documentos que conformen los expedientes de elaboración de los mismos; dando así cumplimiento al artículo 13.1 c), d) y e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

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