



RESOLUCIÓN PA-38/2018, de 24 de abril, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia presentada por XXX por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Cogollos de la Vega (Granada) en materia de publicidad activa regulada en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Expediente núm. PA-22/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El día 17 de marzo de 2017 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por XXX basada en los siguientes hechos:

“1.- Con fecha de 19 de enero de 2017 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada (núm. 12) edicto por el que se somete el expediente a exposición pública por el plazo de treinta días para formular alegaciones que se estimen oportunas contra modificación de la ordenanza fiscal reguladora del Impuesto de Bienes Inmuebles, la modificación de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos y la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

“2.- Que estando en período de información pública de citadas modificaciones de Ordenanzas fiscales no estuvieron expuestas en el Tablón de Edictos exterior del Consistorio, ni en la Sede Electrónica donde sólo se hace público el Edicto sin exponer el contenido en sí de dichas Ordenanzas; impidiendo y negándose a cualquier ciudadano el derecho de consultar dicha normativa y, si lo considera, efectuar alegaciones.



“3.- Con fecha 25 de enero de 2017, núm. de registro de entrada 101 y referencia 2017/IBI/01 se presenta escrito en el Ayuntamiento solicitando se publique íntegramente en la Sede Electrónica la modificación de dicha normativa y se remita copia de dichas modificaciones a esta Asociación, como representante de los intereses vecinales, para su consulta y en su caso, efectuar las alegaciones oportunas, en calidad de interesado de conformidad con el art. 18 b) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y del art. 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

“4.- Hasta la fecha no se ha recibido copia, ni se ha publicado la modificación de dichas ordenanzas fiscales en el tablón de transparencia ni tampoco en el tablón de edictos exterior del Consistorio.”.

Concluye el escrito de denuncia solicitando:

“Que el Consejo de Transparencia inste al Ayuntamiento a publicar el contenido de la modificación de las ordenanzas fiscales en el portal de transparencia, de conformidad con el art. 7.e de la Ley 19/2013 de Transparencia y se compute un nuevo plazo de 30 días de información pública con todas las garantías para que los interesados puedan efectuar alegaciones.”.

Acompañaba a su denuncia copia del referenciado escrito dirigido al Ayuntamiento de Cogollos de la Vega. En el escrito presentado ante este Consejo, la denunciante incluía igualmente otras reclamaciones en relación con solicitudes de acceso a la información pública efectuadas al mencionado Ayuntamiento.

Segundo. El 22 de marzo de 2017 el Consejo concedió al Ayuntamiento denunciado un plazo de quince días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes.

Tercero. El 22 de mayo de 2017 tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Cogollos de la Vega, en el que en relación con los hechos denunciados, se formulan las siguientes alegaciones:

“Acerca del escrito de fecha 27 de marzo de 2017, Ref DPA.TA-022/2017, asunto: Denuncia ausencia de publicación modificación de ordenanzas fiscales, indicarles que a fecha de la reclamación de XXX, tal y como ellos indican en su propio escrito, con fecha 19/01/17 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada edicto por el que se somete el expediente a exposición pública por plazo de 30 días, en



consecuencia y tal como señala el artículo 30 de la LTAIBG, dicha solicitud no se le dio trámite por cuanto que la información reclamada estaba en curso de elaboración y pendiente de aprobación definitiva los expedientes de los que se derivaba. En consecuencia por parte de este Ayuntamiento no se ha procedido a ningún incumplimiento de la Ley de Transparencia de Andalucía, tal y como XXX reclama ante ese Consejo.

“Finalmente, indicarles que por parte de este Ayuntamiento, como todos los municipios pequeños que cuentan con escasos recursos técnicos y personales, se está realizando un gran esfuerzo de cara al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que la Ley andaluza atribuye a todas las administraciones públicas y otras entidades.”.

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.

Segundo. Previamente al análisis de los hechos objeto de la denuncia por presuntos incumplimientos de exigencias de publicidad activa, es necesario señalar que en la presente Resolución no se abordará el pretendido incumplimiento alegado que se refiere a no facilitar información directamente a la Asociación denunciante como consecuencia de una solicitud de acceso a la información pública, circunstancia que tiene su vía diferenciada de tramitación por parte de este Consejo.

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.”*

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.

Cuarto. En el asunto que nos ocupa, la denuncia se refiere a que el Ayuntamiento no ha cumplido, en la tramitación de la modificación de diferentes ordenanzas municipales, la obligación prevista en el art. 13.1 e) LTPA, 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”*. Precepto que reproduce literalmente la exigencia ya impuesta por el legislador básico en 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), y que es el precepto invocado en la denuncia.

Puede comprobarse cómo en los tres Edictos del Alcalde del Ayuntamiento de Cogollos de la Vega (publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 12, de fecha 19 de enero de 2017), que anuncian someter a trámite de información pública la modificación de distintas ordenanzas municipales, se indica que el expediente *“podrá ser examinado por cualquier interesado en las dependencias municipales [...] Asimismo, estará a disposición de los interesados en la sede electrónica de este Ayuntamiento [indica dirección web]”*; en ninguno de los casos, por otra parte, se publica en el BOP el texto de las ordenanzas sujetas a modificación.



Sin embargo, a pesar de la referencia en el Edicto a la consulta en sede electrónica, la denuncia expone que en dicha sede electrónica sólo se publica el contenido de los Edictos y no los textos de la normativa sujeta a modificación, que únicamente habría estado a disposición de los interesados en las mencionadas dependencias municipales. Tampoco desde este Consejo se ha podido identificar que en la página web del Ayuntamiento de Cogollos de la Vega se hubiera incorporado a alguno de sus apartados la documentación correspondiente a los expedientes sometidos a información pública (fecha de verificación, 16/04/2018).

En sus alegaciones, el Ayuntamiento denunciado no expone argumento alguno que permita considerar que ha sido publicada en su sede electrónica, portal o página web la documentación mencionada, limitándose a justificar la falta de respuesta a la petición de acceso a información pública solicitada por la Asociación denunciante (y que no es objeto de la presente Resolución), así como de poner de manifiesto los escasos recursos técnicos y personales con los que cuenta para dar cumplimiento a la normativa sobre publicidad activa.

Por otra parte, se ha comprobado igualmente desde este Consejo que la publicación de la aprobación definitiva del acuerdo sobre la modificación de las ordenanzas, con resolución expresa de las reclamaciones presentadas, se realizó en el BOP de Granada núm. 66, de 6 de abril de 2017.

Quinto. Por lo que hace a las exigencias de publicidad activa que se proyectan sobre el procedimiento de elaboración de las normas locales 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 *“[l]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 el expediente de modificación de la normativa en cuestión, impidiéndose de este modo que la ciudadanía pudiera examinar el expediente a través de la sede electrónica, portal o página web del Ayuntamiento, donde exclusivamente se ha publicado el texto de los correspondientes Edictos.

Sexto. A la vista de lo anteriormente expuesto, este Consejo ha de compartir la apreciación de la denunciante de que el Ayuntamiento de Cogollos de la Vega debió haber publicado de forma telemática tanto los textos de las ordenanzas reguladoras del Impuesto de Bienes Inmuebles, la tasa por recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos y del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, como los documentos constitutivos de los expedientes de modificación de las mismas, a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 13.1 c),



d) y e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, 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 tanto de los mencionados textos como de los documentos que conformen los expedientes de elaboración de los mismos.

No obstante, comoquiera que en el asunto examinado no cabe subsanar la falta de publicación telemática del texto de las ordenanzas aprobadas inicialmente, por cuanto ya han sido aprobadas definitivamente con fecha 8 de marzo de 2017 (publicado en el BOP Granada, de 6 de abril de 2017), el requerimiento que se realiza al Ayuntamiento está referido a aquellas actuaciones que tengan lugar en el futuro, dado que no entra en el ámbito de las atribuciones de este Consejo la función de dictar un acto de revocación de las resoluciones de publicación de actos y disposiciones en los respectivos diarios oficiales cuyos plazos de información pública ya hayan vencido, como sucede en el presente caso.

Así las cosas, y 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 órgano concernido se ajuste a lo dictaminado en la presente Resolución para dichas publicaciones.

Es preciso indicar además que, conforme 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.

Séptimo. Finalmente, resulta pertinente recordar, en virtud de lo preceptuado en el artículo 9.4 LTPA, que 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 Cogollos de la Vega (Granada) para que, en lo sucesivo, y en los términos dispuestos en el siguiente apartado, lleve a cabo la publicación en sede electrónica, portal o página web de los textos de las ordenanzas municipales aprobadas inicialmente por el Pleno, así como 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.

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

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero