



**RESOLUCIÓN PA-25/2020, de 31 de enero**  
**Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

**Asunto:** Denuncia interpuesta por la XXX, representada por XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de María (Almería) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-242/2018).

**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 planteada por la asociación indicada contra el Ayuntamiento de María (Almería), basada en los siguientes hechos:

“En el BOP de Almería número 100 de fecha 25 de Mayo de 2018 página 13, aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE MARÍA, [*que se adjunta*], por el que se somete al trámite de información pública el 'PROYECTO DE ACTUACIÓN DE EXPLOTACIÓN PORCINA DE CEBO EN PARAJE LOMAS DEL CIERZO, CAÑADAS DE CAÑEPLA, T.M. DE MARÍA (ALMERÍA) a desarrollarse en PARAJE LOMAS DEL CIERZO, POLÍGONO XXX PARCELAS XXX Y XXX DEL T.M. DE MARÍA, con referencias catastrales XXX, XXX, del



T.M. DE MARÍA, (ALMERÍA), con una superficie total de 5,0970 Has., redactado por XXX, Ingeniero Técnico Agrónomo a instancia de XXX con DNI XXX.

“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 Almería núm. 100, de 25 de mayo de 2018, en el que se publica Edicto del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de María (Almería) por el que se hace saber que, “[p]or Resolución de Alcaldía aprobada por Decreto nº 89/2018, de 3 de Noviembre de 2017, se ha aprobado admitir a trámite el 'PROYECTO DE ACTUACIÓN DE EXPLOTACIÓN PORCINA DE CEBO EN PARAJE LOMAS DEL CIERZO, CAÑADAS DE CAÑEPLA. T.M. DE MARÍA, (ALMERÍA)' a desarrollarse en PARAJE LOMAS DEL CIERZO, POLÍGONO XXX PARCELAS XXX Y XXX DEL T.M. DE MARÍA, con referencias catastrales XXX, XXX, del T.M. DE MARÍA, (ALMERÍA)...”. Por lo que, según se añade, “el expediente se somete a información pública, con llamamiento a los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito del proyecto, pudiendo ser consultado en la Secretaría de este Excmo. Ayuntamiento, en horario de atención al público, durante el plazo de veinte días hábiles a contar desde el día siguiente al de la publicación de este anuncio en el BOP de Almería para que quienes se consideren afectados por la actuación puedan efectuar cuantas alegaciones tengan por conveniente, con aportación de la documentación justificativa, en su caso”.

Se adjunta, igualmente, copia de una pantalla de lo que parece ser la página web de la entidad municipal (no se advierte fecha de captura), en la que puede apreciarse que la consulta del apartado relativo a “Planeamiento Urbanístico” no facilita, aparentemente, el acceso a ninguna información relacionada con el proyecto objeto de denuncia.

**Segundo.** Con fecha 6 de julio de 2018 el Consejo concedió al referido ente local un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como para que aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes.

**Tercero.** El 1 de agosto de 2018, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de María, en el que, en relación con los hechos denunciados, su Alcalde manifiesta lo siguiente:

“El Ayuntamiento de María, rechaza en su totalidad los hechos que se le imputan [...] por las razones que expone a continuación:



“El Ayuntamiento de María rechaza estos hechos por las razones que expone a continuación:

“Primera.-

“Que la [asociación] sin dirigirse al Ayuntamiento de María, han denunciado directamente a este ayuntamiento, que incluso cuando formularon la denuncia estaban en plazo de alegaciones y el Ayuntamiento manifiesta que no ha recibido solicitud de acceso a la información de la [asociación], que la información está disponible para todo interesado que desee consultarla, y para la [asociación], que en ningún momento se ha dirigido al Ayuntamiento.

“En la denuncia se dice que: 'la información no consta en la página web en la fecha en la que se inicia la información pública', por todo ello el Ayuntamiento de María, alega que en la fecha en la que se inicia la información pública está en la Página web del ayuntamiento de María está El Ayuntamiento, María en el BOP, y en Información Pública está la Admisión a trámite del Proyecto de Actuación para la creación de Explotación Porcina a instancia de XXX (como prueba de que esta información si consta en la página web en la fecha en la que se inicia la información pública adjunta captura de pantalla doc. 1), aquí pueden consultarse los anuncios en la web del Ayuntamiento de María, si aparece la información pública.

“Además está en la página del Ayuntamiento de María en Componente mapa web, María en el BOP en el que también aparecen los anuncios del BOP, y por tanto anuncio a dicho proyecto al que hace alusión la [asociación] que no se menciona en la web municipal (aparece en el Boletín Oficial de la Provincia de Almería nº 100 de 25 de mayo de 2018 pág. 13, anuncio de admisión a trámite del Proyecto de Actuación), por todo ello, la denuncia de la [asociación denunciante] no está fundada.

“Que el Ayuntamiento de María es un ayuntamiento pequeño, que tiene escasos medios personales y materiales, pero que en la medida de los escasos medios de que disponemos damos publicidad activa a la información establecida legalmente. La intención de la corporación es cumplir rigurosamente con la normativa de Transparencia, aunque al ser un pequeño municipio (menos de 5.000 habitantes) tenemos importantes limitaciones económicas, técnicas, de medios humanos...

“Por todo lo expuesto, SOLICITA [...] sea archivado el expediente DPA-TA-242/2018 incoado contra el Ayuntamiento de María”.



Se acompaña el escrito de alegaciones del documento identificado con el ordinal 1.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** La competencia para la resolución de la denuncia interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.3 b) de los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (aprobado por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre), y en el artículo 48.1 g) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), en conexión con el artículo 23 del mismo texto legal.

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del citado Decreto 434/2015, "*[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad*", con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

**Segundo.** Como establece el artículo 2 b) LTPA, la publicidad activa consiste en "*la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública.*" Exigencia de publicidad activa que comporta que la información "*estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web*" de los sujetos obligados al cumplimiento de la ley (art. 9.4 LTPA), y que tal publicación se realice "*de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada*" (art. 9.1 LTPA).

Pero no sólo constituye una obligación para las entidades sujetas al cumplimiento de la legislación en materia de transparencia, pues, según establece el artículo 7 a) LTPA, la publicidad activa constituye igualmente un "*derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen [...] de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública*".

**Tercero.** En el asunto que nos ocupa, el supuesto de hecho sobre el que versa la denuncia se refiere a que la entidad local denunciada, según manifiesta la asociación denunciante, tras anunciar en el BOP el sometimiento a información pública del proyecto de actuación descrito en el Antecedente Primero, ha incumplido la obligación prevista en el art. 13.1 e) LTPA



[art. 7 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG)], según el cual han de publicarse telemáticamente *“los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación”*.

Como es sabido, en virtud del art. 13.1 e) LTPA, las administraciones públicas andaluzas están obligadas a publicar los documentos (todos) que, según prevea la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos 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 accesible, según prevé el art. 9 LTPA, a través de las correspondientes sedes electrónicas, portales o páginas web de las entidades concernidas.

**Cuarto.** En relación con la denuncia formulada, y en virtud de lo establecido en el artículo 43.1 c) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, el procedimiento para la aprobación de Proyectos de Actuación prevé la concesión de un trámite de información pública una vez admitido a trámite el correspondiente proyecto; *“El procedimiento para la aprobación por el municipio de los Proyectos de Actuación se ajustará a los siguientes trámites: [...] c) [a]dmitido a trámite, información pública por plazo de veinte días, mediante anuncio en el ‘Boletín Oficial’ de la provincia, con llamamiento a los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito del proyecto...”*. Esta exigencia legal es, por tanto, la que activa 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 mencionado artículo 13.1 e) LTPA.

Por otra parte, una vez consultado el anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Almería núm. 100, de 25 de mayo de 2018, acerca del trámite de información pública convocado en relación con el proyecto de actuación objeto de la denuncia, puede constatarse cómo en el mismo se omite cualquier referencia a la posibilidad de consulta telemática del expediente, limitándose a indicar que el acceso a la documentación que integra el mismo podrá llevarse a cabo *“en la Secretaría de este Excmo. Ayuntamiento, en*



horario de atención al público...". Por lo que en estos términos, se prescinde de cualquier referencia a que la documentación integrante de dicho expediente se encuentra accesible en la sede electrónica, portal o página web del Ayuntamiento denunciado.

**Quinto.** Tanto del escrito de alegaciones presentado por el Consistorio denunciado ante este Consejo como de la documentación aportada junto a éste, se desprende que dicha entidad local se está refiriendo en todo momento a que lo que fue objeto de publicación electrónica ha sido el anuncio de exposición pública de la admisión a trámite del proyecto de actuación en cuestión, aprobado mediante Resolución de Alcaldía de 3 de noviembre de 2017 y publicado en el BOP de Almería núm. 100, de 25 de mayo de 2018.

Sin embargo, la mera publicación del anuncio con la apertura del trámite de información pública, no sería suficiente para entender cumplida la obligación de publicidad activa prevista en el artículo 13.1 e) LTPA, cuyo incumplimiento se denuncia, y que conmina, como ya se ha reflejado, a que los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación publiquen en sus correspondientes portales o páginas web los documentos (todos) que, en virtud de la legislación sectorial, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación. Por lo que sería necesario la publicación de toda la documentación asociada al citado trámite, la misma a la que sí podría accederse de forma presencial durante el citado periodo.

Por otra parte, desde este Consejo, ni navegando a través de las distintas áreas de la web, de la sede electrónica y del portal de transparencia del Ayuntamiento ni recurriendo a buscadores generales de Internet (fecha última de consulta: 24/01/2020), se ha podido tener acceso a la documentación relativa al proyecto de actuación objeto de 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 el periodo que se estableció para el trámite de información pública, periodo que comenzó tras la publicación del correspondiente anuncio en el BOP citado de 25 de mayo de 2018, como ya se ha señalado.

**Sexto.** Asimismo, en cuanto a la alegación efectuada por el Ayuntamiento relativa a "[q]ue la [asociación] sin dirigirse al Ayuntamiento de María, han denunciado directamente a este ayuntamiento, y el Ayuntamiento manifiesta que no ha recibido solicitud de acceso a la información de la [asociación], que la información está disponible para todo interesado que desee consultarla, y para la [asociación], que en ningún momento se ha dirigido al Ayuntamiento", es de destacar, que el ejercicio del "derecho de acceso a la información pública" -que en este caso no ejercita la asociación denunciante, como afirma el propio Consistorio- es independiente y autónomo del "derecho a la publicidad activa", en virtud del cual la asociación denunciante sí ha formulado denuncia ante este Consejo. En efecto, tal y



como se indicó en el Fundamento Jurídico Segundo, según establece el artículo 7 a) LTPA, la publicidad activa constituye 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”*. Dicho precepto, en relación con el artículo 23 LTPA, faculta a cualquier persona a presentar denuncias ante este Consejo siempre que considere que se ha producido un incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de los sujetos obligados. De este modo, no hay nada que objetar por parte de este órgano de control a que la denunciante -como pudiera haber hecho otra persona-, una vez que estimó desatendida la específica obligación de publicidad activa prevista en el artículo 13.1 e) LTPA con ocasión de la admisión a trámite del citado proyecto de actuación, instara, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 LTPA, una actuación de este Consejo tendente a verificar los hechos denunciados para proceder acto seguido, si resultara el caso, conforme a lo previsto en dicha norma: requerimiento expreso para la subsanación de los incumplimientos y, en caso de desatención del mismo, la adopción de los actos administrativos dirigidos a compeler a la observancia de tales exigencias.

Y en efecto, por todo lo expuesto, al no quedar acreditada la publicación en la sede electrónica, portal o página web del Ayuntamiento de la documentación asociada al mencionado proyecto durante el periodo de información pública denunciado, no puede entenderse cumplida la obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA, por lo que, en estos términos, este Consejo ha de requerir a dicha entidad local a que cumpla lo establecido en dicho artículo.

**Séptimo.** Este Consejo ha podido comprobar, por otra parte, a través del anuncio publicado en el BOP de Almería núm. 45, de fecha 07/03/2019, que el Proyecto de Actuación objeto de denuncia fue aprobado definitivamente por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de María, en sesión de carácter extraordinario celebrada el 17 de octubre de 2018.

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, 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 la aprobación definitiva del referido proyecto.

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 período de información pública durante su tramitación.



Es oportuno señalar 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.** Especial reflexión merecen, sin embargo, los argumentos expuestos por el Consistorio denunciado al concluir su escrito de alegaciones con los que pretende justificar el supuesto cumplimiento defectuoso de sus obligaciones de publicidad activa como consecuencia de, según expresa el propio ente local, “importantes limitaciones económicas, técnicas, de medios humanos...”. Planteamiento que, en cualquier caso, no puede ser compartido por este Consejo.

A este respecto, conviene recordar, dado el tiempo transcurrido ya desde su entrada en vigor, que la Disposición final novena de la LTAIBG estipula en dos años el plazo máximo para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma por parte de las entidades locales; plazo que se cumplió el 10 de diciembre de 2015. Por su parte, la Disposición final quinta de la LTPA, tras establecer en su apartado primero la entrada en vigor de la misma al año de su publicación en el BOJA, recoge en el punto segundo que “[l]as entidades locales andaluzas dispondrán de un plazo máximo de dos años, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley”; esto es, disponían -como máximo- hasta el 10 de diciembre de 2016 para ajustarse a las adicionales exigencias de publicidad activa que el legislador andaluz vino a añadir a las ya establecidas en la LTAIBG, pues estas últimas, obviamente, resultaban ya jurídicamente exigibles el 10 de diciembre de 2015 en virtud de la normativa básica estatal.

Que las alegaciones expuestas no pueden servir de excusa para legitimar la inobservancia de las exigencias de publicidad activa, es una conclusión a la que asimismo debe llegarse a la luz de la específica regulación adoptada por el Parlamento andaluz al respecto. En efecto, según establece el artículo 20.1 LTPA:

*“[...] aquellos municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión podrán cumplir las obligaciones de publicidad previstas en el presente título acudiendo a la asistencia técnica de la provincia al municipio, prevista en el artículo 12 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, o conforme a lo previsto en el artículo 54 de la citada ley, con respecto a la publicación en sede electrónica de la respectiva Diputación Provincial”.*

Por consiguiente, todo municipio que pueda verse afectado por restricciones como las alegadas por la entidad denunciada, antes de inclinarse por asumir el incumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, puede y debe recurrir a este cauce del “auxilio





institucional” que razonablemente quiso abrir el legislador. Sólo cuando se hubiese transitado infructuosamente esta vía podría plantearse, en su caso, una eventual limitación o matización de la responsabilidad del ente municipal incumplidor. Y en estos términos venimos reiterándolo en todas nuestras resoluciones que afectan a denuncias en las que resultan invocadas por las entidades denunciadas dichas limitaciones [sirva de ejemplo la Resolución PA-75/2018 (FJ 3º), aunque ya vinimos a reconocerlo en la Resolución 103/2016 (FJ 3º)]:

*“En ausencia de un desarrollo reglamentario de la LTPA que precise el sentido y alcance de esta disposición, es obvio que este Consejo tendrá que determinar si y en qué supuestos la falta de dicho 'auxilio institucional' puede exonerar de responsabilidad al municipio en principio infractor, así como interpretar cuándo y bajo qué condiciones la nula o escasa actitud cooperadora de la correspondiente Diputación Provincial podría incluso llegar a catalogarse como un incumplimiento de sus obligaciones a los efectos del art. 23 LTPA”.*

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

En primer lugar, como prevé el artículo 9.3 LTPA, en la publicidad activa “[s]erán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”. Esto se traduce en que el órgano o entidad responsable de cumplir las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA podrá retener, motivadamente, la información cuando considere que sean de aplicación alguno de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG; o proceder a la disociación de los datos que deban disponer de especial protección de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 LTAIBG y en la normativa sobre protección de datos personales.

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

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



## RESOLUCIÓN

**Único.** Requerir expresamente al Ayuntamiento de María (Almería) para que, en lo sucesivo, 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.

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