



## RESOLUCIÓN PA-122/2019, de 16 de mayo Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

**Asunto:** Denuncia presentada por XXX, en representación de XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Marinaleda (Sevilla) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncias núms. PA-268/2017 y PA-147/2018, acumuladas).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El 29 de diciembre de 2017 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia (con número de expediente PA-268/2017) planteada por XXX, representante de XXX, basada en los siguientes hechos:

“En el BOP de fecha 15 de diciembre de 2017 aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE MARINALEDA (SEVILLA) que se adjunta, el proyecto de urbanización de unidad de ejecución 1 del sector ZR1 de Marinaleda.

“En el anuncio no se menciona que el documento está en el portal de la transparencia, sede electrónica o página web del Ayuntamiento, y de hecho, no lo hemos encontrado. 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 del Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla núm. 288, de 15 de diciembre de 2017, en el que se publica Edicto del Alcalde-Presidente del consistorio denunciado por el que se hace saber que “[a]probado inicialmente el proyecto de urbanización de unidad de ejecución 1 del sector ZR1 de Marinaleda, mediante decreto de 6 de noviembre, el mismo se somete a información pública por un mes contado desde el día siguiente al de publicación del presente anuncio en el «Boletín Oficial» de la provincia”. Se añade que durante dicho plazo el expediente “...podrá ser examinado por cualquier interesado en la Sede del Ayuntamiento...”, a fin de que los interesados puedan formular las alegaciones que estimen oportunas.

Se adjuntaba, igualmente, copia de una pantalla parcial de la página web municipal (la captura es de fecha 20/12/2017), en la que dentro de los dos primeros resultados que facilita la consulta “proyecto actuación” -si bien se indica que dicha consulta arroja un total de “39 resultados”- no se distingue ninguna información en relación con el proyecto urbanístico denunciado.

**Segundo.** Mediante escrito de fecha 11 de enero de 2018, 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, sin que hasta la fecha tenga constancia este órgano de control de ningún tipo de actuación al respecto.

**Tercero.** Con fecha 30 de mayo de 2018 tuvo entrada en el Consejo una segunda denuncia (con número de expediente PA-147/2018) en la que la representante de la asociación indicada incide en el incumplimiento denunciado respecto del proyecto de urbanización antedicho, en los términos siguientes:

“En el BOP de fecha 30 de abril de 2018 aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE MARINALEDA (SEVILLA) que se adjunta, el Proyecto de Urbanización de Unidad de Ejecución 1 del sector ZR1 de Marinaleda.

“En el anuncio dispone que se acordó el sometimiento del mismo a nueva información pública por un mes contado desde el día siguiente al de publicación del presente anuncio en el «Boletín Oficial» de la provincia y notificación a los interesados.

“Durante dicho plazo el expediente se someterá a publicidad activa en la página:



[indica dirección web]. Pero no se puede acceder a dicho enlace, y en la web municipal no está publicado.

“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 del Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla núm. 98, de 30 de abril de 2018, en el que se publica Edicto del Alcalde-Presidente del consistorio denunciado por el que se hace saber que “[a]probado inicialmente el proyecto de urbanización de unidad de ejecución 1 del sector ZR1 de Marinaleda, mediante decreto de 6 de noviembre, se acordó el sometimiento del mismo a nueva información pública por un mes contado desde el día siguiente al de publicación del presente anuncio en el «Boletín Oficial» de la provincia y notificación a los interesados”. Se añade que durante dicho plazo el expediente “...podrá ser examinado por cualquier interesado en la sede del Ayuntamiento...”, a fin de que los interesados puedan formular las alegaciones que estimen oportunas. También se indica que “[d]urante dicho plazo el expediente se someterá a publicidad activa en la página: [indica dirección web]”.

Se adjuntaba, igualmente, copia de una pantalla de la página web municipal (la fecha de captura es de 13/05/2018), en la que dentro de los tres primeros resultados que facilita la consulta “proyecto actuación” -si bien se indica que dicha consulta arroja un total de “39 resultados”- no se distingue ninguna información en relación con el proyecto de urbanización denunciado.

**Cuarto.** Mediante escrito de fecha 5 de junio de 2018, 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 en relación con la segunda denunciada planteada, sin que hasta la fecha se haya efectuado, tampoco en este segundo caso, ningún tipo de alegación al respecto.

**Quinto.** Con fecha 16 de mayo de 2019 se dicta Acuerdo de acumulación de los procedimientos de ambas denuncias por su identidad sustancial e íntima conexión.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS



**Primero.** La competencia para la resolución de las denuncias interpuestas 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 las denuncias planteadas se refiere a que el órgano denunciado no ha cumplido, en la tramitación del correspondiente procedimiento tras la aprobación inicial del Proyecto de Urbanización de unidad de ejecución 1 del sector ZR1 de Marinaleda (Sevilla), la obligación prevista en el artículo 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 viene manifestando reiteradamente el Consejo en sus resoluciones, 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 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 web de los órganos concernidos.

**Cuarto.** En relación con la aprobación de proyectos de urbanización como el que refiere las denuncias planteadas, ciertamente, el art. 99 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA), no prevé expresamente la sustanciación de un periodo de exposición pública durante la tramitación del procedimiento respectivo, limitándose a disponer que:

*“1. Los proyectos de urbanización se aprobarán por el municipio por el procedimiento que dispongan las Ordenanzas Municipales, previo informe de los órganos correspondientes de las Administraciones sectoriales cuando sea preceptivo.*

*2. Cuando las obras de urbanización se puedan incorporar como obras complementarias en los proyectos de edificación, se entenderán aprobadas con la concesión de la licencia de las obras de edificación”*.

No obstante, no puede obviarse que la LOUA –en tanto en cuanto el proyecto de urbanización denunciado desarrolla el planeamiento general de Marinaleda, concretamente en lo que afecta a la unidad de ejecución 1 del sector ZR1, y el órgano denunciado no ha ejercido la habilitación reglamentaria prevista en el artículo anterior-, tras declarar en su artículo 32.1. 2ª que *“[l]a aprobación inicial del instrumento de planeamiento obligará al sometimiento de éste a información pública por plazo no inferior a un mes, ni a veinte días si se trata de Estudios de Detalle [...]”*, dispone en el artículo 36.1 que *“[l]a innovación de la ordenación establecida por los*





*instrumentos de planeamiento se podrá llevar a cabo mediante su revisión o modificación. Cualquier innovación de los instrumentos de planeamiento deberá ser establecida por la misma clase de instrumento, observando iguales determinaciones y procedimiento regulados para su aprobación, publicidad y publicación, y teniendo idénticos efectos [...]”.*

Asimismo, puesto que la garantía de participación por parte de la ciudadanía constituye uno de los ejes vertebradores de la gestión pública urbanística, la exigencia de evacuar dicho trámite durante la tramitación de proyectos de urbanización resulta indubitada al amparo de lo previsto en el art. 25 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el cual dispone, sin excepción, que:

*“1. Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes. [...]”.*

Por consiguiente, sería pues estas exigencias legales la que activan a su vez la obligación de llevar a cabo la publicación de los documentos que conforman el referido trámite de información 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 consultados los anuncios publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla núms. 288, de 15/12/2017 y 98, de 30/04/2018, en relación con el proyecto de urbanización objeto de denuncia, puede constatarse cómo en los mismos se afirma que la documentación que se encuentra sometida a información pública, hasta en dos ocasiones, durante el plazo de un mes, se encuentra disponible para su consulta y la formulación de alegaciones en las dependencias municipales y, por tanto, de forma presencial. No obstante, en el segundo anuncio referido, en el que se vuelve a someter a trámite de información pública el proyecto denunciado por un nuevo periodo de un mes, se añade expresamente que durante dicho plazo el expediente se someterá a publicidad activa en la página web municipal, pudiendo ser objeto de consulta por la ciudadanía, también, en formato electrónico.



**Quinto.** Por parte del consistorio denunciado no se ha aportado, a pesar del requerimiento efectuado en este sentido por parte del Consejo con ocasión de las dos denuncias interpuestas, ningún tipo de manifestación u evidencia que permita acreditar que la información atinente al proyecto de urbanización denunciado estuviera disponible telemáticamente durante el trámite de información pública practicado hasta en dos ocasiones tras los anuncios publicados oficialmente en el BOP.

Consultada desde este Consejo la página web de dicha entidad (fecha de acceso, 30/04/2019), puede advertirse cómo en la misma, dentro del apartado relativo a “Servicios” > “Actualidad” > “Tablón de anuncios” > “Publicidad Activa (Información Institucional)” > “Información Urbanística y Medio Ambiente”, resulta accesible un archivo denominado “Proyecto Urbanización UE1 Sector ZR1” que integra documentación relativa al proyecto cuya falta de publicidad activa se denuncia tales como memoria, planos (de información, de proyecto y de detalles), pliegos de condiciones (generales y técnicas), mediciones, cuadros de precios descompuestos y presupuesto.

Pero dicho esto, no se advierte indicio alguno que permita concluir que dicha información estuvo incorporada a la página web municipal durante los dos periodos de información pública practicados -o siquiera alguno de ellos- en relación con el reiterado proyecto de urbanización.

Por consiguiente, y al ser éste el elemento nuclear que motiva la denuncia, tras el análisis de la información facilitada por la página web municipal y ante la ausencia de cualquier otra evidencia suministrada por el ente local que permita soslayar el incumplimiento denunciado, este órgano de control no puede entender satisfecha en este caso la obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA.

**Sexto.** A la vista de lo anteriormente expuesto, el Consejo ha de manifestar, en consonancia con las denuncias interpuestas, que el Ayuntamiento de Marinaleda debió haber publicado de forma telemática los documentos que debían someterse al trámite de información pública relativos al proyecto de urbanización denunciado, a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo antedicho.

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 del procedimiento en cuestión o se haya procedido al archivo de las actuaciones practicadas hasta el momento en relación con el mismo, proceda a la subsanación del trámite denunciado y conceda, 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 el expediente respectivo.

En el caso de que el órgano denunciado hubiera procedido ya a la aprobación definitiva de la actuación denunciada, este requerimiento deberá entenderse efectuado para que, en lo sucesivo, dicha entidad lleve a cabo la publicación de los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación; requerimiento que ha de surtir efectos para la publicación de los sucesivos actos y disposiciones que se realicen a partir de un mes a contar desde la notificación de esta Resolución, en atención a la posibilidad de que en la actualidad haya procedimientos en trámite y que pueda ser necesaria la adopción de medidas técnicas e informáticas.

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.

**Séptimo.** 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 Marinaleda (Sevilla) para que lleve a cabo la publicación en la página web, sede electrónica o Portal de Transparencia del Ayuntamiento, los documentos sometidos a información pública relativos al proyecto de urbanización objeto de denuncia, de conformidad con lo dispuesto en el Fundamento Jurídico Sexto, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de un mes, a este Consejo.

**Segundo.** Requerir expresamente a dicho Ayuntamiento para la publicación electrónica de los documentos sometidos a trámite de información pública, conforme a la legislación sectorial vigente, para los sucesivos actos y disposiciones que se realicen a partir de un mes de la notificación de esta Resolución.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso potestativo de reposición ante este Consejo, en el plazo de un mes, o interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, que por turno corresponda, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30.4, 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en los artículos 8.3 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Manuel Medina Guerrero

*Esta resolución consta firmada electrónicamente*