



## RESOLUCIÓN PA-215/2019, de 5 de noviembre Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

**Asunto:** Denuncia interpuesta por XXX, en representación de la XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Torrox (Málaga) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-160/2018).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El 12 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 el representante de la XXX contra el Ayuntamiento de Torrox (Málaga), referida a los siguientes hechos:

“En el BOP de Málaga número 86 de fecha 7 de Mayo de 2018 página 111, aparece el anuncio del Ayuntamiento de Torrox, que se adjunta, por el que se somete al trámite de información pública el estudio de detalle para la parcela 5.6 de la Unidad de Ejecución UE-2 del sector de Planeamiento URP-3 del PGOU de Torrox, presentado a iniciativa de las mercantiles Actuaciones y Montajes Gondi, Sociedad Limitada y Promociones y Desarrollos Laiuca y Asociados, Sociedad Limitada.

“Esta información no consta en la página web en la fecha en la que se inicia el período 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 Málaga núm. 86, de 7 de mayo de 2018, en el que se publica Edicto del Alcalde del Ayuntamiento de Torrox



(Málaga), por el que se hace saber la apertura del trámite de información pública una vez “[a]probado inicialmente [...] el estudio de detalle para la parcela 5.6 de la Unidad de Ejecución UE-2 del sector de Planeamiento URP-3 del PGOU de Torrox, presentado a iniciativa de las mercantiles Actuaciones y Montajes Gondi, Sociedad Limitada y Promociones y Desarrollos Laiuca y Asociados, Sociedad Limitada...”. Se añade que “el expediente junto con el proyecto y el resumen ejecutivo del mismo quedan expuestos al público en el Departamento de Urbanismo de este Ayuntamiento durante el plazo de 20 días, contados desde el siguiente a la publicación del presente anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia o de la notificación personal en su caso, a fin de que por los interesados puedan examinar y presentar las oportunas reclamaciones”.

Se adjuntaba, igualmente, copia de una pantalla de la Sede Electrónica de la entidad (no se aprecia la fecha de captura), en la que dentro de los cinco anuncios que aparecen relacionados se advierte uno relacionado con la actuación urbanística denunciada que facilita la siguiente información: “Edicto E/40” > “3392/2018” > “Publicación de Anuncios en el Tablón Municipal y Remisión al Boletín” > “Anuncios” > “Estudio Detalle Presentado a Iniciativa de las Mercantiles Actuaciones y Montajes Gondi SL y Otro” > “09/05/2018”.

**Segundo.** Con fecha 25 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.

**Tercero.** El 14 de agosto de 2018, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Torrox efectuando las siguientes alegaciones a través de su Alcalde:

“1.- Que el expediente relativo a Estudio de Detalle de la parcela 5.6 de la Unidad de Ejecución UE-2 del Sector URP-3 del PGOU de Torrox presentado a iniciativa de las mercantiles ACTUACIONES Y MONTAJES GONDI, S.L. y PROMOCIONES Y DESARROLLOS LAIUCA Y ASOCIADOS, S.L., titulares de la parcela 5.6 según escritura pública aportada en su día en el expediente, ha sido aprobado inicialmente por Resolución de Alcaldía de fecha 27 de abril de 2018 y número 2018-0380.

“Que el mencionado Estudio de Detalle ha sido sometido a información pública por el plazo de veinte días, a través de los distintos medios, habiéndose notificado personalmente a las mercantiles interesadas, así como ha sido publicado en el periódico 'La Opinión de Málaga' de fecha 1 de mayo de 2018, en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga N.º 86 de fecha 7 de mayo de 2018, y en el Tablón de Anuncios de este Ayuntamiento desde el día 9 de mayo al 5 de junio de 2018, según el contenido de la normativa aplicable a dicha tramitación (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, arts. 39 y ss.) siendo esta



legislación general y no sectorial, a la que hace mención tanto el art. 7 e) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno, y el art. 13.1 e) de Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, para que sea necesaria la publicación en la página web. Deduciéndose la ausencia de incumplimiento a la citada normativa de Transparencia y Acceso a la información pública por parte de este Ayuntamiento por lo que respecta a la tramitación del Estudio de Detalle anteriormente indicado”.

## 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 se denuncia el incumplimiento de lo previsto en el artículo 13.1 e) LTPA y el artículo 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 los cuales han de publicarse *“los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación”*.

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.

En relación con la denuncia formulada, relativa a la aprobación inicial del documento de estudio de detalle de la parcela 5.6 de la Unidad de Ejecución UE-2 del Sector de Planeamiento URP-3 del PGOU de Torrox, el artículo 32.1. 2ª de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA), determina 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...”*; además, el artículo 36.1 de la mencionada norma dicta 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...”*.

Por consiguiente, de acuerdo con lo expuesto, el procedimiento legal previsto para la aprobación del estudio de detalle objeto de denuncia incluye la realización de un trámite de información pública. Es, pues, esta exigencia legal la que activaría 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 artículo 13.1 e) LTPA anteriormente mencionado.



Pues bien, una vez consultado el anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga núm. 86, de 07/05/2018, en relación con la actuación antedicha, puede constatarse cómo se indica que aprobado inicialmente el “estudio de detalle para la parcela 5.6 de la Unidad de Ejecución UE-2 del sector de Planeamiento URP-3 del PGOU de Torrox [...] el expediente, junto con el proyecto y el resumen ejecutivo quedan expuestos al público en el Departamento de Urbanismo de este Ayuntamiento...”, omitiéndose cualquier referencia a que la documentación respectiva se encuentre accesible en la sede electrónica, portal o página web del órgano denunciado.

Así las cosas, se ha de pronunciar la presente Resolución sobre si las condiciones del sometimiento a información pública tras la aprobación inicial del estudio de detalle denunciado dan adecuada respuesta a las obligaciones impuestas por el artículo 13.1 e) LTPA.

**Cuarto.** El Ayuntamiento denunciado, en las alegaciones efectuadas ante este Consejo, deduce la ausencia de cualquier incumplimiento por su parte en relación con la omisión denunciada en virtud del carácter general, no sectorial, “...de la normativa aplicable a dicha tramitación (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, arts. 39 y ss.)”, lo que imposibilitaría, a su juicio, que el artículo 13.1 e) LTPA desplegara su eficacia.

Sin embargo este argumento esgrimido por el ente local, cuya admisión significaría tanto como detraer del ámbito regulatorio de la ordenación urbanística la aplicación de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA, no puede ser compartido por este Consejo.

Y es que, como esta Autoridad de Control subraya sucesivamente en sus resoluciones cuando ha tenido la oportunidad de analizar el ámbito de actuación de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA con ocasión de denuncias interpuestas [vid Resolución PA-40/2017, de 2 de noviembre (FJ 3º), seguida por otras muchas; PA-12/2018, de 24 de enero (FJ 3º); PA-42/2019, de 12 de febrero (FJ 4º)]:

*“[...] a partir de una interpretación teleológica de la LTPA, venimos asumiendo una lectura amplia de dicha obligación [la prevista en el art. 13.1 e) LTPA]:*

*“En efecto, allá donde surjan dudas acerca del alcance de las concretas exigencias de publicidad activa, las mismas habrán de sustanciarse de acuerdo con la obligación genérica con la que la LTPA abre precisamente su Título II relativo a 'La publicidad activa', a saber: 'Las personas y entidades enumeradas en el artículo 3 publicarán de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada la información pública cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la ciudadanía y de la sociedad en general y favorecer la participación ciudadana en la*





*misma' (artículo 9.1 LTPA). Así pues, en caso de duda sobre el sentido y amplitud de las específicas obligaciones de publicidad activa mencionadas explícitamente en la LTPA, habrá de tenderse a la lectura que favorezca 'el control de la actuación pública por parte de la ciudadanía' y 'la participación ciudadana en la misma'.*

*"Por consiguiente, al parecer de este Consejo, el artículo 13.1 e) LTPA ha de interpretarse en el sentido de que debe ofrecerse a la opinión pública la posibilidad de conocer a través de la página web o sede electrónica del órgano concernido los mismos documentos que, en virtud de un mandato normativo, han de ser expuestos presencialmente a la ciudadanía, y ello con independencia del texto legislativo o reglamentario en el que dicho mandato se inserte" (Resolución PA-25/2017, de 28 de junio, FJ 3º)".*

En cualquier caso, y como mínimo, la expresión "legislación sectorial" hace referencia a aquellas normas que tienen por objeto la regulación de una determinada materia específica que requiere de un conocimiento técnico concreto, frente a aquellas otras normas aplicables a muy diversos sectores de la realidad, más allá de las reglas singulares de cada materia, que vienen a constituir la denominada "legislación general". En este sentido, en el contexto del artículo 13.1 e) LTPA por el que se pretende garantizar la transparencia de la actuación pública en el proceso de aprobación de actuaciones administrativas y disposiciones, la LOUA viene a regular una parte de esa actuación administrativa, en concreto, "la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía", tal y como establece su artículo 1, lo que le confiere, a los efectos de la aplicación de la precitada obligación de publicidad activa, la consideración de legislación sectorial.

**Quinto.** No obstante lo anterior, el Consistorio denunciado defiende adicionalmente lo adecuado de su actuación poniendo de manifiesto "[q]ue el mencionado Estudio de Detalle ha sido sometido a información pública por el plazo de veinte días", habiendo sido objeto de publicación "...en el periódico 'La Opinión de Málaga' de fecha 1 de mayo de 2018, en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga N.º 86 de fecha 7 de mayo de 2018, y en el Tablón de Anuncios de este Ayuntamiento desde el día 9 de mayo al 5 de junio de 2018...".

En relación con esta alegación, hay que reseñar que lo que se denuncia ante este Consejo no se refiere a la falta de publicación del texto del Anuncio, sino al incumplimiento de lo previsto en el ya referido art. 13.1 e) LTPA, precepto por el cual 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 legislación sectorial, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación.



Y en este sentido, de las alegaciones efectuadas por el ente local denunciado sólo cabe deducir la publicación del anuncio que informaba de la aprobación inicial del referido estudio de detalle y la apertura del correspondiente periodo de información pública, pero no de la documentación asociada al mencionado trámite.

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 utilizando el buscador incluido en la página web (fecha del último acceso, 24/10/2019), se ha podido tener acceso a la documentación relativa al estudio de detalle 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, no solo el anuncio de su exposición pública, 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 BOP el 7 de mayo de 2018.

Así pues, es preciso indicar desde este Consejo que la mera publicación del anuncio en el tablón de anuncios electrónico de la entidad no se corresponde con lo requerido por el art. 13.1 e) LTPA, que exige, como ya se ha mencionado, la publicación telemática de todos *"[l]os documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación"* por lo que ha de requerirse al Ayuntamiento denunciado que cumpla lo establecido en dicho artículo.

Analizadas pues la denuncia y las alegaciones del Ayuntamiento de Torrox, y tras las comprobaciones realizadas, este Consejo no puede dar por acreditado que se produjera la mencionada publicación telemática y como consecuencia no puede entender satisfecha la obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA, por lo que se ha de estimar la denuncia interpuesta y ha de requerir al Ayuntamiento denunciado el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa relativas a la publicación telemática de la documentación sujeta a trámite de información pública.

**Sexto.** Este órgano de control ha podido comprobar, por otra parte, a través del anuncio publicado en el BOP de Málaga núm. 160, de fecha 21/08/2018, que el Estudio de Detalle objeto de denuncia fue aprobado definitivamente por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Torrox en su Sesión Ordinaria celebrada el 25 de junio 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 al órgano controlado 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 estudio de detalle.

Por consiguiente, este órgano de control ha de requerir al Ayuntamiento denunciado 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.

No obstante, 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 el presente requerimiento para dichas publicaciones.

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.

**Séptimo.** Finalmente, resulta conveniente realizar unas 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, así como 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, 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 Torrox (Málaga) 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 período 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