



RESOLUCIÓN PA-6/2022, de 9 de febrero Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo (Cádiz) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-43/2021).

ANTECEDENTES

Primero. El 16 de julio de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por la persona indicada contra el Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo (Cádiz), basada en los siguientes hechos:

“Que el pasado 30 de junio solicitó al Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo (Cádiz) copia de información pública consistente en determinados documentos de los últimos 10 expedientes de reagrupación familiar.

“Que en concreto la información solicitada se limitaba a los índices de documentos de los citados expedientes así como a copia de sus informes jurídicos y licencias de primera ocupación de las viviendas afectadas, toda vez que este Ayuntamiento solicita informe jurídico al Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial y éste exige la licencia de primera ocupación de las viviendas para emitirlo.



“Que en fecha 16 de julio recibe notificación de Decreto en el que al parecer se deniega el acceso a los informes jurídicos y licencias de primera ocupación, aunque no es comprensible del todo la resolución, permitiendo únicamente el índice de documentos de estos expedientes.

“Que en el citado Decreto no se motiva en modo alguno la negativa ni se certifica que no existan.

“Que además de ello se exige para el acceso a la información la asistencia presencial a las dependencias municipales y el abono de una tasa por expedición de documentos basada en una Ordenanza que no se adjunta, ni siquiera fecha de aprobación o publicación oficial, y que no ha podido localizar porque el citado Ayuntamiento pese a tener web municipal y sede electrónica en *[la dirección electrónica que se indica]* incumple todos los principios de publicidad activa careciendo de portal con las Ordenanzas Municipales, miembros de la Corporación Municipal, perfiles, declaraciones de bienes, organigrama de la administración, etc.

“Que por ello entiende que la resolución no cumple la Ley de Transparencia al no facilitar la información solicitada sin motivar su negativa ni certificar la no existencia de la misma, así como al exigir el pago de tasas y desplazamiento a sus dependencias cuando debería suministrarse de forma telemática del mismo modo que se ha notificado el Decreto resolviendo la solicitud.

“Por lo cual presenta Reclamación contra la citada resolución por los motivos expuestos en el último párrafo, así como denuncia por el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa del citado Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo en su página web que sólo contiene publicidad institucional sin la documentación obligatoria que debería constar.

“[Se afirma adjuntar] solicitud realizada y resolución recibida por vía telemática con aviso en la dirección electrónica indicada”.

Junto a la denuncia se aporta copia de los siguientes documentos:

- Escrito remitido por la persona denunciante al Ayuntamiento denunciado, con fecha 30 de junio de 2021, solicitando copia del índice de los documentos de los diez últimos expedientes de reagrupación familiar así como de los informes jurídicos y licencias de primera ocupación de los inmuebles afectados.
- Resolución de Alcaldía n.º 468/2021, de fecha 16/07/2021, resolviendo el acceso parcial a la documentación solicitada en el anterior escrito.



Segundo. Al advertirse la falta de concreción de la denuncia interpuesta, mediante oficio de fecha 23 de julio de 2021 el Consejo otorgó a la persona denunciante un plazo de diez días para que, en base a lo previsto en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, subsanara la misma y a tal objeto precisara los pretendidos incumplimientos de obligaciones de publicidad activa que a su juicio resultaban achacables al mencionado Consistorio.

Tercero. En la misma fecha del oficio anterior, tiene entrada en el Consejo escrito de la persona denunciante concretando los términos de su denuncia en los siguientes términos:

“Que ha recibido requerimiento con referencia TS-PA-43/2021 para concretar cuáles son los pretendidos incumplimientos que puedan resultar achacables al Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo, en relación con la publicidad activa.

“Que contestando al mismo se refería a la totalidad de la publicidad activa descrita en el art. 10 de la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía, y más concretamente:

'1.- Ausencia de ordenanzas aprobadas de aplicación a los vecinos así como normas de funcionamiento de la entidad local.

'2.- Estructura organizativa, organigrama actualizado que identifique a las personas responsables de los diferentes órganos, su perfil y trayectoria profesional y las personas responsables de las unidades administrativas.

'3.- Sede física, horarios de atención al público, teléfono y dirección de correo electrónico. Actualmente la poca que aparece es errónea como la dirección en c/Tufas mientras que las dependencias se encuentran en la calle La Fábrica.

'4.- Delegaciones de competencias vigentes, cuando ni siquiera aparece quiénes componen el Pleno Municipal.

'5.- Relación de órganos colegiados y normas por las que se rigen.

'6.- Relación de puestos de trabajo, catálogo de puestos o documento equivalente a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales.

'7.- Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos.



'8.- Acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes.

'9.- Oferta pública de empleo u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal.

'10.- Los procesos de selección del personal.

'11.- Identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal y el número de personas que gozan de dispensa total de asistencia al trabajo en su caso.

'12.- Las agendas institucionales de los gobiernos'.

“Entendiendo que con ello se da respuesta al requerimiento ya que, como pueden comprobar, no existe siquiera espacio destinado a la publicidad activa en la web municipal del Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo”.

Cuarto. Con fecha 27 de julio de 2021, el Consejo comunicó a la persona denunciante que, en relación con la denuncia interpuesta, y una vez subsanadas las deficiencias de las que adolecía inicialmente, se procedía a iniciar la tramitación del procedimiento correspondiente.

Quinto. Con idéntica fecha, el Consejo otorgó al ente local 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 denuncia presentada; sin que hasta la fecha tenga constancia este órgano de control de que se haya producido alegación ni remisión de documentación alguna por su parte.

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 persona denunciante al Consistorio denunciado a la luz de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA.

No se refiere, por tanto, a la valoración de los términos en los que se ha procedido a dar cumplimiento a la solicitud de información planteada adicionalmente por aquélla —en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública— en los términos descritos en el Antecedente Primero. Solicitud que, en cualquier caso, ha motivado la tramitación diferenciada por parte de este Consejo de la Reclamación 441/2021, cuya Resolución 813/2021, de 7 de diciembre de 2021, ya le fue notificada a la persona ahora denunciante en fecha 9 de diciembre de 2021.

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), garantizando especialmente que la información que se publica atiende al principio de «veracidad», de tal manera que la misma “ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia” [artículo 6 e) 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 persona denunciante atribuye al Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo (Cádiz) una serie de supuestos incumplimientos de obligaciones de publicidad activa previstas en el art. 10 LTPA, lo que se traduce en la no disponibilidad en sede electrónica, portal o página web de la correspondiente información.

En concreto, se alude a la supuesta falta de información institucional y organizativa descrita en las siguientes letras del apartado primero del precepto mencionado (art. 10 LTPA), según el cual, las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley —entre las que se encuentran las entidades locales como la denunciada— publicarán, en lo que les sea aplicable, información relativa a:

“b) La normativa que les sea de aplicación...

“c) Su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a las personas responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional y la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas.

“d) Sede física, horarios de atención al público, teléfono y dirección de correo electrónico.

“e) Delegaciones de competencias vigentes.

“f) Relación de órganos colegiados adscritos y normas por las que se rigen.

“g) Las relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales.

“h) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos.

“i) Acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes.

“j) La oferta pública de empleo u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal.

“k) Los procesos de selección del personal.



“l) La identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal y el número de personas que gozan de dispensa total de asistencia al trabajo.

“m) Las agendas institucionales de los gobiernos”.

Por otra parte, es preciso indicar que dentro de las obligaciones recogidas en el precepto mencionado, las previstas en las letras b), c) y h) estaban ya establecidas en términos similares con carácter básico en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, concretamente, en los artículos 6.1 y 8.1 g), respectivamente.

Quinto. Pues bien, en relación con todas las exigencias de publicidad activa recién descritas, y tras analizar tanto la página web como el Portal de Transparencia y la Sede Electrónica de la entidad local denunciada durante el periodo comprendido entre el 24 y el 25 de enero de 2022, este Consejo ha podido confirmar la publicación de diversa información, dejándose oportuna constancia en el expediente de las comprobaciones efectuadas.

Concretamente, en la página web municipal resulta accesible la siguiente información:

- En la sección relativa a “Ayuntamiento” > “Ordenanzas”, tres “Ordenanzas reguladoras” [Art. 10.1 b) LTPA].
- En la sección dedicada a “Ayuntamiento” > “Estructura Local”, la composición de la Corporación municipal así como del equipo de Gobierno relacionando los nombres y apellidos de sus personas miembros junto a los datos de contacto centralizados en los correspondientes al propio Consistorio, con mención de la dirección (c/ Tufas), coordenadas, teléfono y fax, así como un correo electrónico [Art. 10.1 c) LTPA].
- En el epígrafe “Contacto” que se inserta a pie de página: el teléfono, horario, dirección (c/ Tufas) y correo electrónico —este último distinto al anterior— [Art. 10.1 d) LTPA].
- En el “Tablón de anuncios”, la Resolución de la Alcaldía 170/2019, sobre delegación de competencias en las personas titulares de las Concejalías [Art. 10.1 e) LTPA].



Por su parte, en el Portal de Transparencia del Consistorio denunciado se advierte publicada la siguiente información:

- En la sección relativa a “2. Normativa/2.2. Ordenanzas y reglamentos”, veinte Ordenanzas fiscales y trece Ordenanzas reguladoras [Art. 10.1 b) LTPA].
- En la sección referente a “1. Institucional/1.7. Personal/1.7.1. RPT”, la Relación de Puestos de Trabajo correspondientes al ejercicio 2019 [Art. 10.1 g) LTPA].
- En la sección dedicada a “1. Institucional/1.7. Personal/1.7.2. Oferta de empleo público”, la Oferta de empleo público correspondiente al año 2020 publicada oficialmente en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 207, de 26/10/2020 [Art.10.1 j) LTPA].
- Finalmente, en la sección referente a “9. Procesos selectivos”, los procesos selectivos desarrollados durante los años 2019, 2020 y 2021 [Art. 10.1 k) LTPA].

Sexto. A la vista de la información publicada, a la que se une el hecho decisivo de que la persona denunciante no haya particularizado ningún dato concreto que, en relación con los elementos de publicidad activa citados, permita confirmar la existencia de cualquier tipo de incumplimiento —salvo la incidencia expuesta en el Antecedente Tercero relativa a la identificación anómala de la sede física del Ayuntamiento—, este órgano de control debe concluir lo siguiente:

1. Dada la posibilidad real de acceder a la información anteriormente descrita relativa a los elementos de publicidad activa previstos en las letras b), e), g), j) y k) del art. 10.1 LTPA — *“normativa [...] de aplicación...”, “delegaciones de competencias vigentes”, “las relaciones de puestos de trabajo...”, “la oferta pública de empleo” y “los procesos de selección de personal”, respectivamente—, no puede estimarse acreditado el incumplimiento que en este sentido se denuncia, presumiendo, claro está, que dicha información se encuentra completa y actualizada.*
2. En lo que hace a la cumplimentación de la obligación de publicidad activa prevista en la letra c) del art. 10.1 LTPA, en ningún caso puede entenderse satisfecha con la sola publicación de los nombres y apellidos de las personas integrantes de la Corporación y equipo de Gobierno y los datos de contacto, al exigir dicho precepto la publicación de un *“organigrama actualizado que identifique a las personas responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria*



profesional y la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas". Y ello teniendo en cuenta, además, a la hora de interpretar el contenido de esta obligación, el concepto de "organigrama" que viene delimitando paulatinamente este Consejo [entre otras, Resolución PA-31/2017 (FJ 4º), PA-1/2017 (FJ 3º) y PA-26/2017 (FJ 5º), según el cual: "[...] debe entenderse [por organigrama] a los efectos del art. 10.1 c) LTPA una representación gráfica de la organización del Ayuntamiento que permita conocer de forma fácil, sencilla y sintética, la estructura orgánica municipal, los niveles de jerarquía y las relaciones existentes entre los distintos órganos y sus correspondientes unidades administrativas (hasta el nivel de Jefe de Servicio o cargo asimilado), conteniendo, todos ellos, el nombre de sus responsables. Conforme establece el artículo 6 h) LTPA, la información a ofrecer ha de estar basada en el principio de facilidad y comprensión, de suerte que la información se ofrezca de la forma más simple e inteligible posible, y ha de estar actualizado, como exige el art. 10.1 c) LTPA, para lo cual deberá procederse a la datación del organigrama con el fin de que sea conocida la fecha de su realización. Respecto al alcance del organigrama, es parecer del Consejo que, en lo concerniente a las unidades administrativas, la obligación sólo alcanza a identificar las personas responsables, entendiéndose por identificación el nombre y apellidos, así como el número de teléfono y correo electrónico corporativos, considerándose que las unidades administrativas a reflejar en el organigrama ha de alcanzar hasta las jefaturas de servicio o cargos equivalentes".

3. En lo que concierne al cumplimiento de la obligación de publicar la información relativa a la sede física, horarios de atención al público, teléfono y dirección de correo electrónico [letra d) del art. 10.1 LTPA], señala la persona denunciante que "[a]ctualmente la poca que aparece es errónea como la dirección en c/Tufas mientras que las dependencias se encuentran en la calle La Fábrica". Sin embargo —excepción hecha de la falta de actualización del domicilio publicado como sede del Consistorio en la página web municipal y a la discordancia entre las dos direcciones electrónicas publicadas como correo electrónico de contacto—, este Consejo no entiende que concurra el incumplimiento que reprocha la persona denunciante; al haberse podido confirmar la disponibilidad de todos los elementos de publicidad activa exigidos por el citado precepto.

4. Finalmente, sobre la información de carácter institucional y organizativo — respecto de la cual no ha resultado posible localizar publicación telemática alguna, tal y como indica la persona denunciante—, este Consejo ha de concluir que concurre un cumplimiento deficiente de las siguientes obligaciones de



transparencia: relación de órganos colegiados adscritos y normas por las que se rigen [Art. 10.1 f) LTPA]; resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos [Art. 10.1 h) LTPA]; acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes [Art. 10.1 i) LTPA]; identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal y el número de personas que gozan de dispensa total de asistencia al trabajo [Art. 10.1 l) LTPA]; y las agendas institucionales de los gobiernos [Art. 10.1 m) LTPA].

En relación con esta última obligación de publicidad activa es necesario aclarar que, en el caso del Ayuntamiento, este precepto se traduce —tal y como ya concluíamos en un supuesto similar con ocasión de nuestra Resolución PA-166/2019, de 5 de julio (FJ 7º)— en la necesaria publicación de la agenda institucional de la persona que ostenta el máximo órgano de gobierno de dicho ente, esto es, la persona titular de la Alcaldía. De tal modo, que va referida sólo a la actividad desplegada con motivo del ejercicio del concreto cargo gubernamental que se desempeñe. Así, deberá reflejarse en la agenda: las reuniones, encuentros, entrevistas o similares que se mantengan como responsable institucional, ya en el Ayuntamiento o fuera de él; los actos institucionales que celebre o a los que acuda; y, en fin, para terminar con los ejemplos, los viajes realizados en su condición de máximo representante del Consistorio

Séptimo. De los fundamentos jurídicos precedentes se desprende la existencia de cumplimientos defectuosos de algunas obligaciones de publicidad activa por parte del Consistorio denunciado por lo que, en virtud del artículo 23 LTPA, este Consejo ha de requerir la correspondiente subsanación para la publicación de la información que resulta exigible.

Así pues, el Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo deberá publicar en la página web municipal, portal de transparencia o sede electrónica la siguiente información, en los términos descritos en el Fundamento Jurídico Sexto de la presente Resolución y en los artículos de la normativa de transparencia que a continuación se indican:

1. El organigrama actualizado que identifique a las personas responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional y la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas [Artículo 10.1 c) LTPA].
2. La dirección presente donde se ubica la sede física del Consistorio así como el correo electrónico de contacto [Artículo 10.1 d) LTPA].



3. La relación de órganos colegiados adscritos y normas por las que se rigen [Artículo 10.1 f) LTPA].
4. Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos [Artículo 10.1 h) LTPA].
5. Los acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes [Artículo 10.1 i) LTPA].
6. La identificación de las personas que actualmente forman parte de los órganos de representación del personal y el número de personas que gozan de dispensa total de asistencia al trabajo [Artículo 10.1 l) LTPA].
7. La agenda institucional de la persona titular de la Alcaldía [Artículo 10.1 m) LTPA].

Con objeto de lograr una mayor claridad en la información a ofrecer y evitar posibles dudas o equívocos ante la consulta de la misma, si se careciera del dato sobre alguno de los elementos relacionados anteriormente cuya publicación se exige, o el dato no existiera, deberá darse cuenta de ello en el apartado correspondiente de la página web, sede electrónica o portal de transparencia, con expresa datación (fecha de elaboración y/o actualización) de la información que se ofrezca.

Todo ello teniendo en cuenta, además, los principios generales que articulan nuestro sistema de publicidad activa, entre los cuales se encuentra el de que la información *"será publicada [...] de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados"* (artículo 5.4 LTBG), así como que *"la información será comprensible [y] de acceso fácil"* (artículo 5.5 LTBG). También deberá garantizarse que la información que se publica atiende al principio de «veracidad», de tal manera que la misma *"ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia"* [artículo 6 e) LTPA]. En fin, como recuerda la propia LTPA en su artículo 9.4, la información *"estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web [...] de una manera segura y comprensible"*.

Por otra parte, el principio de reutilización exige que se fomente la publicación de la información en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de reutilización de la información del sector público.



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

RESOLUCIÓN

Primero. Requerir expresamente al Ayuntamiento de San Martín del Tesorillo (Cádiz) para que proceda a publicar en sede electrónica, portal o página web la información a la que hace referencia el Fundamento Jurídico Séptimo.

Segundo. La información deberá estar accesible en la sede electrónica, portal o página web en el plazo de dos meses contados desde la notificación de la presente resolución, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo establecido en el requerimiento.

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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente