



RESOLUCIÓN PA-11/2021, de 9 de febrero Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Órgiva (Granada) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-8/2020).

ANTECEDENTES

Primero. El 10 de febrero de 2020 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 Órgiva (Granada), basada en los siguientes hechos:

“Ante la inactividad absoluta en materia de Publicidad Activa por la actual Corporación de Órgiva, con fecha 7 de octubre de 2019 este grupo municipal presentó, al amparo de los artículos 91.4 y 97.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, Moción para su elevación al Pleno en la que se solicitaba la publicación de las nóminas de los concejales así como de las Declaraciones de Bienes y Actividades de los mismos.



“Con fecha 7 de noviembre de 2019, es decir, el mismo día de la celebración del Pleno, la Corporación procedió a publicar en la web del Ayuntamiento la Declaración de Bienes antedicha de todos y cada uno de los miembros de la nueva Corporación, no así las nóminas del nuevo equipo de gobierno; algo que había suscitado gran alarma social en el municipio pues se había pasado de unos costes políticos de 35.000 a 300.000 euros.

“A lo largo del debate, habiendo observado diversas dudas respecto de las Declaraciones de Bienes, en dicho Pleno este grupo municipal acordó dejar sobre la mesa ese punto del orden del día hasta poder examinar con detalle las mismas. Tras el examen detenido de ellas su pudo observar que éstas carecían de los más mínimos datos cuantitativos (inmuebles sin valor catastral, cuentas bancarias sin saldo, etc.) así como ninguna referencia a las autoliquidaciones del IRPF, Patrimonio o, en su caso, Sociedades, tal como se puede observar en el portal de transparencia de este Ayuntamiento. Algo absolutamente absurdo por cuanto las Declaraciones de Bienes y Actividades lo que persiguen es conocer en cada momento la situación patrimonial del político.

“Antes tales hechos, con fecha 11 de diciembre de 2019 se volvió a presentar nueva Moción para su tratamiento en el Pleno, que tuvo lugar el pasado día 30 de enero, por la cual se solicitaba expresamente la publicación de las nóminas de los concejales liberados, así como de las declaraciones de IRPF. En el debate del punto del Orden del Día se expuso, obviamente, con la disociación de aquellos datos protegidos por la Ley de Protección de Datos, fundamentalmente los de terceros, indicándose al propio tiempo que se podían usar para ello formularios semejantes a los previstos por la Junta de Andalucía para Altos Cargos.

“Sometida a votación la propuesta de este Grupo Municipal, fue rechazada por los 7 votos en contra del equipo de gobierno y 6 a favor de los miembros de la oposición. Asimismo, afirmó el Alcalde que 'estaban a favor de la transparencia, pero que en ningún caso se publicarían ni las nóminas ni las declaraciones de IRPF'.

“Por tal motivo, como entendemos que dicho 'acuerdo no adoptado' contraviene explícitamente el artículo 11.e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía, el artículo 75.7 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local y demás normas de pertinente aplicación.

“Solicita: A ese Consejo de Transparencia, previo los trámites que estime por convenientes, ordenar al Ayuntamiento de Órgiva la publicación de unas



Declaraciones de Bienes y Actividades cuantificadas conforme a la legislación específica, así como las nóminas percibidas por los concejales liberados desde el inicio del actual mandato”.

Junto con el escrito anterior, la persona denunciante aporta copia de la “[d]eclaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos”, así como de la “[d]eclaración de bienes patrimoniales y de la participación en sociedades”, formuladas en cuanto concejal de dicho Ayuntamiento en fecha 6 de junio de 2019.

Segundo. Con fecha 25 de febrero de 2020, este órgano de control puso en conocimiento de la persona denunciante que, en relación con la denuncia interpuesta, se procedía a iniciar la tramitación del procedimiento correspondiente.

Tercero. Con idéntica fecha, el Consejo concedió al Consistorio 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.

Cuarto. El 11 de agosto de 2020 tiene entrada en el Consejo nuevo escrito presentado por la persona denunciante que incorpora información complementaria en relación con la denuncia presentada inicialmente. En dicho escrito se efectúan las siguientes manifestaciones:

“Mediante escrito *[de]* 3 de febrero de 2020 se presentó denuncia ante ese organismo, [...], por la cual denunciábamos que el Ayuntamiento de Órgiva había publicado unas Declaraciones de Bienes y Actividades no conformes con la ley, así como su negativa a publicar unas conforme a lo expresamente expuesto en la normativa reguladora.

“Tras la intervención de ese Consejo de la Transparencia, con fecha de 3 de marzo fue convocado un Pleno urgente de la Corporación en el que, junto con otros puntos, se aprobó un nuevo formulario para la Declaración de Bienes, la cual, en síntesis, aunque no muy explícita, venía a recoger la demanda de este Grupo Municipal.

“Así las cosas, por el secretario de la Corporación nos fue entregado el nuevo formulario aprobado al tiempo que nos informaba que dicha Declaración correspondía al ejercicio de 2019, por lo que deberíamos cumplimentarla conforme a la declaración del IRPF de dicho ejercicio.



“A la vista de lo anterior, comunicamos al Secretario que también había que cumplimentar la declaración inicial con los datos referentes al IRPF de 2018, tal como marca la ley, que era precisamente la que habíamos denunciado antes este Consejo de la Transparencia, contestándonos explícitamente el Secretario de la Corporación que la Resolución de ese Consejo de la Transparencia 'no tenía efectos retroactivos', por lo que la Declaración inicial presentada y denunciada no se iba a modificar.

“Entendemos que esta postura es una auténtica tomadura de pelo y una falta absoluta de respeto a esa institución, tergiversando descaradamente una resolución tendente a exigir la aplicación de la Ley de Transparencia en un tema de tanta transcendencia para la transparencia como es la Declaración de Bienes y Actividades.

“Una vez más nos vemos en la obligación de requerir la intervención de ese organismo ante esta postura absurda.

“Por todo ello solicita [d]e nuevo la intervención de ese Consejo de la Transparencia de Andalucía en los términos anteriormente expuestos”.

Quinto. Con fecha 14 de agosto de 2020 y tras la presentación del escrito anterior, el Consejo concedió al Consistorio denunciado un nuevo 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. Hasta la fecha, este órgano de control no tiene constancia de que se haya producido alegación ni remisión de documentación alguna por su parte a pesar de los dos requerimientos efectuados en este sentido, como ha quedado expuesto.

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), 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”*.

Tercero. En el asunto que nos ocupa y tras analizar conjuntamente los dos escritos presentados por la persona denunciante, ésta comienza señalando que el Ayuntamiento de Órgiva no ha publicado las declaraciones de bienes de los Concejales correspondientes a 2019 conforme a los “[...] datos referentes al IRPF de 2018, tal como marca la ley”.

En relación con este primer supuesto incumplimiento, el art. 11 e) LTPA dispone que las entidades locales deben hacer públicas *“[l]as declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones, se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares”*. Mandato que, a su vez, reproduce de modo



idéntico el ya establecido en el art. 8.1 h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG).

Tras consultar el Portal de Transparencia del Consistorio denunciado (fecha de acceso: 12/01/2021) —que se encuentra alojado en la Sede Electrónica municipal—, este Consejo ha podido constatar que en el apartado relativo a “1. Institucional” > “1.6 Altos Cargos” > “1.6.5 Declaración de Bienes”, se encuentra disponible un archivo comprensivo de las “[d]eclaraciones de bienes patrimoniales y de la participación en sociedades”, así como de las “[d]eclaraciones sobre causas de posible incompatibilidad y sobre actividades que proporcione o puedan proporcionar ingresos económicos” de los miembros de la Corporación denunciada, fechadas todas en junio de 2019. Asimismo, en el mismo apartado figura —a través de archivos individuales— la “Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de la Corporación 2019-2023” de todos y cada uno de los miembros de la Corporación municipal, fechadas todas en este caso en junio de 2020.

Pues bien, analizadas las declaraciones de bienes patrimoniales y de la participación en sociedades que se encuentran publicadas en el citado portal, este Consejo ha podido confirmar —tal y como se reseña en la denuncia— que mientras que las que estaban fechadas en 2020 incluían información sobre la liquidación del impuesto sobre la Renta, las pertenecientes a 2019 no contenían este dato, a pesar de estar asociadas a la toma de posesión de los miembros de la Corporación denunciada durante el mandato vigente (periodo 2019-2023).

A este respecto, resulta preciso reseñar que el art. 11 e) LTPA mencionado, a la hora de regular la obligación de publicidad activa concerniente a la información relativa a las declaraciones de bienes y actividades de las personas representantes locales, remite a los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), siendo así que, para el caso concreto de las declaraciones de bienes, su artículo 75.7 establece lo siguiente:

“Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, [...] [f]ormularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las autoliquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades.

[...]



“Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal”.

Por consiguiente, del precepto transcrito se infiere que la información correspondiente a las autoliquidaciones del Impuesto sobre la Renta, entre otras, forma parte del contenido de las declaraciones de bienes que han de formular las personas representantes locales con carácter anual desde la toma de posesión hasta el momento de la finalización de su mandato. Por lo que, dicho esto, su publicación telemática vendría impuesta a continuación en virtud de la remisión legal que efectúa el art. 11 e) LTPA a lo dispuesto en este sentido por la citada norma (LRBRL).

En consecuencia, ateniéndonos a los hechos denunciados, y teniendo en cuenta, además, la no aportación de alegaciones por parte del Consistorio denunciado en relación con los mismos, este Consejo debe requerir a la citada entidad local a que ponga a disposición de la ciudadanía en formato electrónico las declaraciones de bienes de los miembros de la Corporación Local correspondientes a 2019 con inclusión de la información de las autoliquidaciones del impuesto sobre la Renta correspondiente. Todo ello con el objeto de satisfacer adecuadamente la obligación de publicidad activa prevista en el precitado art. 11 e) LTPA, como ha quedado expuesto.

Cuarto. A continuación, identifica la persona denunciante un segundo incumplimiento relativo a la falta de publicación de “las nóminas percibidas por los concejales liberados desde el inicio del actual mandato”.

En lo que concierne a este pretendido incumplimiento, el artículo 11 b) LTPA determina la obligación de publicar “[l]as retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por los altos cargos y por las personas que ejerzan la máxima responsabilidad en las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de esta ley”. Y, en este sentido, es necesario subrayar, adicionalmente, que la obligación de publicidad activa establecida en el precitado artículo (entre otras, Resolución PA-90/2018, de 10 octubre, FJ 4º), *“no pierde ninguna vigencia por el hecho de que los importes percibidos puedan ser en concepto de asistencia a las reuniones de los órganos, sean de gobierno o no, creados en [la entidad], al extenderse el supuesto de hecho previsto por la norma a cualquier concepto retributivo, con independencia de la naturaleza jurídica que revista éste”.*

Pues bien, tras consultar el Portal de Transparencia municipal (en la fecha de acceso antes citada), este Consejo ha podido advertir que a pesar de la existencia de un apartado



dedicado a “1. Institucional” > “1.6. Altos Cargos” > “1.6.1. Retribuciones”, no se ofrece información alguna de esta naturaleza. En cambio, en el apartado relativo a “1. Institucional” > “1.1. Organigrama y Funciones”, sí se localiza un archivo denominado “Certificado acuerdo IX del Pleno de 9 de julio de 2019”, que incluye un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento por el que se aprueba “el régimen de dedicación y retribuciones de los miembros de la Corporación, indemnizaciones y asistencias a órganos colegiados”.

Sin embargo, tras analizar el contenido del Acuerdo plenario en cuestión no puede sino concluirse que su puesta a disposición electrónica resulta insuficiente en aras de satisfacer la obligación de publicidad activa prevista en el art. 11 b) LTPA. En efecto, en el supuesto que nos ocupa el cumplimiento de la susodicha obligación vendría determinado por la publicación del dato relativo al total de retribuciones (de cualquier naturaleza) realmente percibidas al año por los máximos responsables de la Corporación —restringidos por la persona denunciante a los concejales liberados—, de tal modo que su sola publicación permita obtener con concreción esta información, evitando en la medida de lo posible la necesidad de realizar interpretaciones de cualquier tipo o cálculos aritméticos. Circunstancias estas que no concurren en la información que el Consistorio facilita en el Portal de Transparencia mediante la publicación del Acuerdo en cuestión.

Por otra parte, tras consultar en su conjunto tanto el Portal de Transparencia como la Sede Electrónica y la página web municipal, incluso empleando los buscadores genéricos que se encuentran disponibles en esta última, no ha sido posible localizar información adicional alguna relativa a las retribuciones reseñadas, lo que viene a ratificar la conclusión expuesta.

Así las cosas, tras las comprobaciones realizadas y ateniéndonos a los términos en los que se plantea la denuncia junto a la no aportación de alegaciones por parte del Ayuntamiento, este Consejo debe requerir a la citada entidad local a que publique las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por los concejales liberados, para poder entender cumplida adecuadamente la obligación de publicidad activa prevista en el precitado art 11 b) LTPA. Todo ello, en congruencia con la aplicación del “[p]rincipio de facilidad y comprensión, en cuya virtud la información se facilitará de la forma que resulte más simple e inteligible atendiendo a la naturaleza de la misma...” [Art. 6 h) LTPA]. Así como teniendo en cuenta 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 LTAIBG), al igual que, “la información será comprensible [y] de acceso fácil” (artículo 5.5 LTAIBG).

Obviamente, en el caso de no existir ningún tipo de información al respecto, deberá indicarse de forma expresa que no se perciben retribuciones, con la correspondiente datación de tal



declaración.

Quinto. De los fundamentos jurídicos precedentes se desprende, pues, la existencia de cumplimientos defectuosos de algunas obligaciones de publicidad activa por parte del Ayuntamiento de Órgiva por lo que, en virtud del artículo 23 LTPA, ha de requerirse la correspondiente subsanación:

1. Conforme a lo razonado en el Fundamento Jurídico Tercero, y en aplicación de lo dispuesto en el art. 11 e) LTPA, habrá de publicarse en la página web, sede electrónica o portal de transparencia municipal las declaraciones de bienes de los miembros de la Corporación local correspondientes a 2019, en las que se incluya la información de las autoliquidaciones del impuesto sobre la Renta correspondiente.
2. En los términos señalados en el Fundamento Jurídico Cuarto, y en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 11 b) LTPA, deberá resultar disponible electrónicamente las retribuciones percibidas anualmente por los concejales liberados del Consistorio.

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 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 de la información que se ofrezca. Todo ello teniendo en cuenta, además, —como ya quedó reseñado en el fundamento jurídico anterior— 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 LTAIBG), así como que *“la información será comprensible [y] de acceso fácil”* (artículo 5.5 LTAIBG). 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, y considerando la posibilidad de que en la actualidad haya procedimientos en trámite y que pueda ser necesaria la adopción de medidas técnicas e informáticas, se concede un plazo de un mes para que la entidad concernida se ajuste a lo dictaminado en el presente requerimiento.



Asimismo, es preciso indicar, que, conforme lo previsto en el art. 52.1 a) LTPA, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad previstas en el Título II LTPA, cuando se haya desatendido el requerimiento expreso de este Consejo, puede suponer una infracción muy grave, con las posibles sanciones previstas en el artículo 55.2 c) LTPA, que pueden alcanzar al cese del cargo del responsable y a no poder ser nombrado en cargos similares por un período de hasta tres años. Del mismo modo, conviene reseñar, en atención a lo dispuesto en el artículo 52.2 d) LTPA, que suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 e) LTPA, puede suponer una infracción grave, pudiendo conllevar, igualmente, el cese en el cargo del responsable en aplicación de lo que señala el artículo 55.2 b) LTPA.

Sexto. 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 ente local 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 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.

Asimismo, 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 Órgiva (Granada) para que proceda a publicar en sede electrónica, portal o página web la información a la que hace referencia el Fundamento Jurídico Quinto.

Segundo. La información deberá estar accesible en la sede electrónica, portal o página web en el plazo de un mes contado 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

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente