



RESOLUCIÓN PA-17/2022, de 29 de marzo

Artículos: 2, 7, 9, 10, 14, 16, 20, 21, 22 y 23 LTPA. 5, 6 y 8 LTBG. 54.1 LAULA

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Jabugo (Huelva) por presunto incumplimiento de obligaciones de publicidad activa

Denuncia: 52/2021

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG); Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA)

ANTECEDENTES

Primero. El 8 de septiembre 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 Jabugo (Huelva), basada en los siguientes hechos:

“Denuncia por incumplimiento reiterado de las exigencias de publicidad activa.

“Con fecha 11 de julio de 2021 se envió una comunicación al Ayuntamiento de Jabugo haciéndole notar las omisiones que sobre las exigencias de publicidad activa se observaban en su página web, pero desde entonces no hemos obtenido respuesta.

“Hemos visitado hoy mismo, 8 de septiembre la página web y vemos que sigue igual. Hemos podido localizar un acta de sesión plenaria, pero al abrirla es una convocatoria, no un Acta.

“Hemos entrado en la Sede Electrónica e ingresado en Transparencia, visitado el Tablón Virtual con los mismos efectos negativos. Es más, en nuestra Carpeta Electrónica no hay rastro de nuestra solicitud. Se anexa como prueba documento de Solicitud de Acceso a la Información Pública por los Ciudadanos. De todo ello adjuntamos capturas de pantalla a fecha de hoy mismo.

“Por tanto, solicitamos de ese Consejo de Transparencia y Protección de datos de Andalucía realice las comprobaciones oportunas al objeto de admitir -al amparo de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, con base en el art. 3 y 11 de la Ley- la denuncia por omisión reiterada de la exigencia de publicidad activa a que está obligado el Ayuntamiento de Jabugo (...).”

En el escrito de denuncia se señala, asimismo, como otro tipo de información de transparencia que se estima incumplida la siguiente:

“Existe un formulario donde se puede solicitar información, pero entendemos que eso no es



publicidad activa, sino más bien una forma de controlar lo que la ciudadanía solicita y no precisamente para mejorar nada, nos tememos”.

El formulario de denuncia incorpora como documentación adjunta la siguiente documentación:

- Escrito presentado ante el Consistorio denunciado por la persona denunciante, en fecha 11/07/2021, solicitando que, ante la imposibilidad de consultar información relativa a presupuestos y actas plenarios, se proceda a publicar “toda la información a la que están obligados los poderes públicos locales” en base a la normativa de transparencia y en cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa.

- Diversas capturas de pantalla correspondientes a la sección relativa “Transparencia” que figura en la página web de la entidad local denunciada (parece ser que tomadas a fecha 08/09/2021) con las que la persona denunciante pretende acreditar la falta de publicación de la información que se denuncia.

Segundo. Con fecha 20 de septiembre de 2021, y al advertirse la falta de concreción del objeto de la denuncia, 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, subsanase su solicitud y precisase los pretendidos incumplimientos de obligaciones de publicidad activa presuntamente achacables al mencionado Consistorio.

Tercero. Con idéntica fecha, en contestación del requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito de la persona denunciante concretando los extremos de su denuncia en los siguientes términos:

“En comunicación de fecha 15 del corriente se me requiere que especifique las carencias que en materia de Publicidad Activa contiene la web del Ayuntamiento de Jabugo.

“Haciendo una prospección del contenido de la página he podido comprobar que sólo hay publicado Normativa Fiscal en la Sede Electrónica/Transparencia/Institucional. Entre otros documentos se encuentra la Normativa de Transparencia del Ayuntamiento, que *[afirma adjuntar]* a este escrito.

“No existe nada más que el enlace a una convocatoria, que ni siquiera es un Acta.

“Las webs municipales de la provincia de Huelva están implantadas por la Excm. Diputación de Huelva y son todas iguales, con muy ligeras diferencias, de forma que conociendo a una las conoces todas y es relativamente intuitivo encontrar la información. Esta página es sui generis y no obedece al patrón que hemos comentado, por lo que la navegación es más complicada, pero aún así tenemos alguna idea de cómo buscar la información o eso pensamos. Aquí no encontramos nada en cuanto a lo que suelen mostrar otras páginas, es decir:

“Información general de la entidad; subdividida en 17 apartados

“Información de contenido económico; subdividida en 13 apartados



“Información sobre normas e institución municipal, subdividida en 8 apartados

“Relaciones con la ciudadanía; subdividida en 14 apartados

“y transparencia en materia de urbanismo, obras públicas y medioambiente que lo hace en 15.

“No obstante, hemos conseguido contactar con Secretaría y se nos ha confirmado que la página web está en 'construcción', 'subiendo poco a poco los contenidos', pero se observa que en la parte de participación ciudadana existe un foro donde hay un post del año 2012.

“Entendemos que no es válida la 'excusa' que se nos dice verbalmente, pero es que además no es creíble.

“Se da la circunstancia de que el Ayuntamiento de Jabugo tiene unas finanzas saneadas merced a la industria cárnica radicada en su término.

“Con esta comunicación damos por concluido el trámite de subsanación que nos notificaron.

“Quedamos a su disposición para cualquier otra aclaración y a la espera de sus noticias”.

Como documentación adjunta al escrito anterior se presenta copia de la siguiente documentación:

- Ordenanza reguladora de Transparencia y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Jabugo, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Huelva núm. 29, de 29 de enero de 2016.

- Captura de pantalla (no se identifica la fecha en que ha sido tomada) de lo que parece ser la página web del ente local denunciado en la que, siguiendo la ruta “Ayuntamiento de Jabugo” > “Portal Administrativo” > “El Ayuntamiento”, pueden apreciarse sendos apartados relativos a “Actas Plenarias” y “Presupuestos” que contienen cierta información.

- Captura de pantalla (no se identifica la fecha en que ha sido tomada) del “Foro” de participación ciudadana que se encuentra habilitado en el Portal del Ciudadano que figura en la página web del Ayuntamiento de Jabugo siguiendo la ruta “Ayuntamiento de Jabugo” > “Portal Administrativo” > “Participación ciudadana”.

Cuarto. En fecha 22 de septiembre de 2021, este órgano de control puso a disposición de la persona denunciante escrito en el que se le comunicaba que, en relación con la denuncia interpuesta, se procedía a iniciar la tramitación del procedimiento correspondiente.

Quinto. Con fecha 23 de septiembre de 2021, el Consejo concedió al Ayuntamiento 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.



Sexto. El 7 de octubre de 2021, en contestación del requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito procedente de la entidad local denunciada efectuando su Alcalde-Presidente las siguientes alegaciones:

"1.- Que la web del Ayuntamiento de Jabugo lleva en activo desde el año 2012, aproximadamente, pero la Sede Electrónica no fue implantada en esa fecha, sino posteriormente y su contenido gradualmente.

"2.- Que es cierto que la Diputación Provincial de Huelva implantó las webs municipales de la provincia y que todas tenían un formato tipo, con pocas diferencias en sus contenidos, implantando sólo parte de los servicios de la Sede Electrónica como registro, perfil del contratante, etc, no llegando a la instalación completa, faltando el correspondiente Portal de Transparencia.

"3.- No habiéndose completado la implantación del sistema con la Diputación, este Ayuntamiento continuó dando publicidad a las actas, con los medios de que disponía (tablón de anuncios y lugares de costumbre) para conocimiento de la ciudadanía en general; Y tan pronto como el ayuntamiento obtuvo recursos económicos, contrató los medios informáticos adecuados para dar cumplimiento a la normativa vigente.

"Siendo consciente de la normativa en materia de transparencia este ayuntamiento suscribió un contrato de servicios con la empresa EsPúblico para la implantación de la herramienta de Administración Electrónica 'espublico Gestiona' con fecha enero 2020; dentro del cual, entre otros, está el portal de transparencia.

"Como consecuencia de la pandemia (Covid-19) no ha sido posible efectuar la implantación completa del paquete en el tiempo establecido, por lo que nos encontramos aún en la programación de formación continua e integraciones con las aplicaciones y servicios de la Administración del Estado (SIA, Notifica, SIR, Plataforma Estatal de Contratación etc)

"Por tanto, lamentamos la insatisfacción sobre el funcionamiento de los servicios prestados y somos conocedores de las deficiencias que aún contiene la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Jabugo, pero estamos trabajando para solventar todos los inconvenientes y ofrecer un servicio público eficiente y de calidad hacia el ciudadano".

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la denuncia 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) 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”* [art. 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”*.

En el asunto que nos ocupa, la persona denunciante atribuye al Ayuntamiento de Jabugo (Huelva) una serie de supuestos incumplimientos de obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II de la LTPA, lo que se traduce en la no disponibilidad en sede electrónica, portal o página web de la correspondiente información. Así pues, procede a continuación realizar un examen por separado respecto de cada uno de los supuestos incumplimientos denunciados para lo cual se ha efectuado un análisis por parte de este Consejo de las plataformas electrónicas de dicha entidad (página web, sede electrónica y portal de transparencia) durante el periodo comprendido entre el 7 y el 11 de marzo de 2022, dejando oportuna constancia en el expediente de las comprobaciones llevadas a cabo.

Tercero. Con carácter preliminar, es necesario destacar que este Consejo no puede compartir los argumentos expuestos por el Consistorio denunciado en las alegaciones presentadas con los que pretende justificar el supuesto cumplimiento defectuoso de sus obligaciones de publicidad activa como consecuencia de una concatenación de circunstancias que tienen como nexo de unión la insuficiencia de medios económicos y técnicos de los que, según afirma, adolece el Ayuntamiento. Así, manifiesta que *“[n]o habiéndose completado la implantación del sistema [Sede electrónica] con la Diputación, este Ayuntamiento continuó dando publicidad a las actas, con los medios de que disponía. [...] Y tan pronto como el ayuntamiento obtuvo recursos económicos, contrató los medios informáticos adecuados para dar cumplimiento a la normativa vigente”*. Añadiendo, a su vez, que *“[s]iendo consciente de la normativa en materia de transparencia este ayuntamiento suscribió un contrato de servicios con la empresa EsPúblico para la implantación de la herramienta de Administración Electrónica 'espublico Gestiona' con*



fecha enero 2020; dentro del cual, entre otros, está el portal de transparencia”.

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

Asimismo, que las alegaciones expuestas no pueden servir de excusa para legitimar la inobservancia de las exigencias de publicidad activa, es una conclusión a la que debe llegarse también a la luz de la específica regulación adoptada por el Parlamento andaluz al respecto. En efecto, según establece el artículo 20 LTPA:

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

Por consiguiente, todo municipio que pueda verse afectado por restricciones u incidencias como las alegadas por el Ayuntamiento denunciado, antes de inclinarse por asumir el incumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, puede y debe recurrir a este cauce del “auxilio institucional” que razonablemente quiso abrir el legislador. Sin embargo, sólo cuando se hubiese transitado infructuosamente esta vía podría plantearse, en su caso, una eventual limitación o matización de la responsabilidad del ente municipal incumplidor. Y en estos términos venimos reiterándolo en todas nuestras resoluciones que afectan a denuncias en las que resultan invocadas por las entidades denunciadas dichas limitaciones [sirva de ejemplo la Resolución PA-5/2018 (FJ 3º), aunque ya vinimos a reconocerlo en la Resolución 103/2016 (FJ 3º)]:

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

A la vista de las consideraciones expuestas, este órgano de control no puede entender justificada la



conurrencia de dicha contingencia en el caso que nos ocupa, ya que el meritado cauce del “auxilio institucional” sólo fue empleado por la entidad local denunciada de un modo ciertamente tardío —atendiendo a las fechas desde las que fueron exigibles las obligaciones de transparencia— y parcial —obviando la posibilidad de publicar en la propia sede electrónica de la Diputación Provincial mientras se solventaba la pretendida insuficiencia de medios técnicos—, aceptándose de este modo la posibilidad por parte del Ayuntamiento de incurrir en el incumplimiento de dichas obligaciones.

Por otra parte, debe advertirse de la interpretación equívoca en la que parece incurrir el Consistorio denunciado al asociar el cumplimiento de las obligaciones citadas con la necesaria puesta en funcionamiento de una sede electrónica o de un portal de transparencia específicos. Efectivamente, como tantas veces ha subrayado este Consejo en resoluciones anteriores [Resoluciones PA-80/2019, de 15 de marzo (FJ 5º); PA-175/2019, de 31 de julio (FJ 4º), entre otras muchas], el artículo 9.4 LTPA establece la obligación para los sujetos obligados de que la información sujeta a publicidad activa esté *“disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web de las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley”*, de lo que se infiere que el marco normativo regulador de la transparencia faculta a los órganos y entidades concernidas a dar adecuado cumplimiento a sus obligaciones de esta naturaleza utilizando cualquiera de estos instrumentos (sede electrónica, portal o página web). Por consiguiente, a falta de un portal de transparencia o incluso de una sede electrónica, el Ayuntamiento de Jabugo puede y debe ofrecer la información en su correspondiente página web, máxime cuando según indica ésta se encuentra operativa desde el año 2012.

Cuarto. Pasando al análisis de los supuestos incumplimientos de obligaciones de publicidad activa denunciados, se indica, en primer lugar, la ausencia de información relativa a las actas de las sesiones plenarias y convocatorias en la web del Consistorio.

Ciertamente, el artículo 10.3 LTPA establece como una obligación de publicidad activa de las entidades locales proporcionar la información institucional y organizativa relativa a *“las actas de las sesiones plenarias”*; mientras que, por su parte, el artículo 22.1 LTPA, en el que se regula la *“Transparencia del funcionamiento de los gobiernos”*, dispone que *“los órganos colegiados de gobierno de los ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades de municipios, sin perjuicio del secreto o reserva de sus deliberaciones, harán públicos con carácter previo a la celebración de sus reuniones el orden del día previsto...”*.

Obligaciones que, por otro lado, resultaban exigibles a las entidades locales desde el 10 de diciembre de 2016 —ya que al tratarse de obligaciones añadidas por el legislador andaluz a las ya establecidas en la normativa básica estatal, los gobiernos locales disponían hasta dicha fecha para adaptarse a las exigencias contenidas en la LTPA—, como se razonó anteriormente en el fundamento jurídico anterior.

Pues bien, tras analizar el “Portal al/del Ciudadano” que se encuentra disponible en la página web municipal, este Consejo ha podido advertir la inclusión —en la sección referente a “El Ayuntamiento”— de un apartado dedicado a “Actas Plenarias” en el que solo resulta accesible el Acta plenaria de fecha 28/04/2021, tal y como la persona denunciante atestigua con la documentación aportada.



Por su parte, después de examinar el Portal de Transparencia alojado en la Sede Electrónica, este órgano de control también ha podido confirmar —en la sección “1. Institucional” > “1.5. Funcionamiento órganos de gobierno” > “1.5.1. Pleno”— la publicación de un orden del día relativo a la sesión plenaria de fecha 24/09/2021 así como la de catorce actas correspondientes a reuniones celebradas durante los años 2020 y 2021.

Por consiguiente, aun resultando evidente el esfuerzo del Consistorio por incorporar la información que ahora nos ocupa —ya que resulta contrastable que esta misma sección “1. Institucional” del Portal de Transparencia no ofrecía información alguna con anterioridad como revela la captura de pantalla aportada por la persona denunciante junto a su denuncia—, es necesario destacar que las actas plenarias y convocatorias publicadas no son suficientes para poder entender satisfechas las obligaciones de publicidad activa establecidas en los artículos 10.3 y 22.1 LTPA antes descritas, en tanto en cuanto su cumplimiento fue exigible desde el 10 de diciembre de 2016. Sin que, en este sentido, haya sido posible localizar los órdenes del día y las actas correspondientes a las sesiones plenarias celebradas a partir de dicha fecha, tras analizar tanto el Portal de Transparencia, como la página web municipal y la Sede Electrónica en su conjunto.

Por lo que, en consecuencia, este Consejo estima que concurre un cumplimiento deficiente de las obligaciones de publicidad activa establecidas en los preceptos antedichos.

Quinto. Prosigue la persona denunciante señalando que “...sólo hay publicado Normativa Fiscal en la Sede Electrónica/Transparencia/Institucional. Entre otros documentos se encuentra la Normativa de Transparencia del Ayuntamiento...”. A lo que más adelante añade la falta de “[i]nformación sobre normas...” y de “transparencia en materia de urbanismo, obras públicas y medio ambiente” .

A este respecto, el art. 10.1 LTPA, entre la información institucional y organizativa que manda hacer pública a las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley —como es el caso de la entidad local denunciada—, dispone la establecida en su letra b): “[i]a normativa que les sea de aplicación y, en particular, los estatutos y normas de organización y funcionamiento de los entes instrumentales”. A su vez, la obligación de publicar por los entes locales en sus páginas web la normativa municipal una vez que ha sido definitivamente aprobada se infiere con alcance mucho más general del artículo 10.3 LTPA, que remite en bloque a “la información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio”; siendo así que el artículo 54.1 de esta Ley [LAULA], impuso a los Ayuntamientos el deber de “publicar en la sede electrónica de su titularidad o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva diputación provincial, en el plazo de cinco días desde su adopción, las disposiciones y actos administrativos generales” referentes a una amplísima lista de materias. Entre las cuales se incluyen las aludidas expresamente en la denuncia, establecidas en las letras: “a) Ordenación territorial, ordenación y disciplina urbanísticas, y proyectos para su ejecución” y “n) Medio ambiente, cuando afecten a los derechos reconocidos por la normativa reguladora del acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente”.

Pues bien, consultada de nuevo por este Consejo la sección referente a “1. Institucional” del Portal de Transparencia, ha podido confirmarse que en el apartado “2. Normativa” > “2.1. Ordenanzas y Reglamentos”, se facilitan veintinueve Ordenanzas de las que, por otra parte, no siempre corresponden a “Normativa [de tipo] fiscal”, como reprocha la persona denunciante. En efecto, tras analizar el texto



correspondiente a cada una de ellas puede advertirse que aunque todas incluyen en la denominación de su archivo el calificativo de “Ordenanza fiscal”, tan solo diecinueve son las que realmente responden a esta tipología. De tal modo que las diez restantes resultan ser Ordenanzas reguladoras de diversas materias distintas a la de carácter “fiscal”. Así por ejemplo: registro contable de facturas; transparencia y buen gobierno; concesión de subvenciones; registro electrónico; animales potencialmente peligrosos, etc.

A su vez, en la sección ya mencionada de “El Ayuntamiento” del “Portal al/del Ciudadano” se ha podido localizar un apartado sobre “Normativas” en el que se ofrece, entre otra información disponible, una relación de normas básicas estatales y autonómicas aplicables en el ámbito local. Su contenido, en cambio, resulta accesible en un apartado distinto de esta misma sección —dedicado a “Impresos y Documentos”—, junto con el de otra serie de normas, aplicables también a entes locales o en el municipio y clasificadas por áreas temáticas.

Al margen de ello, en cuanto a la publicación de disposiciones y actos administrativos generales sobre las materias de las letras a) y n) del art. 54.1 LAULA —cuya falta de transparencia expresamente se denuncia—, sólo ha resultado posible localizar —en la sección del Portal de Transparencia dedicada a “7. Urbanismo, obras públicas y medio ambiente” > “7.1. Planeamiento urbanístico”— la presencia de un epígrafe titulado “Audiencia previa” en el que se publica la consulta previa para la aprobación del PGOU, suscrita por el Alcalde con fecha de noviembre de 2020.

En consecuencia, a la vista de que sólo se ha podido confirmar la publicación de este exiguo contenido en materia urbanística y teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde que la susodicha obligación prevista en el art. 10.3 LTPA resultó exigible para las entidades locales —10 de diciembre de 2016, según dispone el apartado segundo de la Disposición Final Quinta LTPA—, este Consejo debe concluir la existencia de un deficiente cumplimiento por parte del ente local denunciado de la obligación de publicar en formato electrónico las disposiciones y actos administrativos generales sobre las materias previstas en las letras a) y n) del art. 54.1 LAULA, por remisión del art. 10.3 LTPA.

En cambio, en lo que hace al cumplimiento de las demás obligaciones de publicidad activa impuestas por el art. 10.1 b) así como respecto del resto de materias referidas en el art. 54.1 LAULA, a la vista de que ha resultado posible verificar la publicación de las ordenanzas y normas antes descritas junto con la falta de concreción de la denuncia, que no explicita aquellas normas que pudieran no haber sido publicadas en contra de los preceptos antedichos; este Consejo estima que no puede considerarse acreditado el incumplimiento al que alude la persona denunciante.

Sexto. A continuación, la persona denunciante reprocha la supuesta ausencia en la web del Ayuntamiento de “información general de la entidad” y de “información sobre [...] institución municipal”.

De esta forma, parece estar aludiéndose a un supuesto incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa relativas a la información institucional y organizativa establecidas en el art. 10 LTPA y que, en parte, ya fueron analizadas con anterioridad en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto —en concreto las establecidas en el apartado tercero y la letra b) del apartado primero—.



Pues bien, el art. 10.1 LTPA —como ya se subrayó en el Fundamento Jurídico Quinto— establece que “[l]as entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley publicarán, en lo que les sea aplicable, información relativa a:

“a) Las funciones que desarrollan.

“b) La normativa que les sea de aplicación y, en particular, los estatutos y normas de organización y funcionamiento de los entes instrumentales.

“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”.

Exigencias de publicidad activa que en el caso de los elementos previstos en las letras a), b), c) vienen a desarrollar la regulación ya establecida en el art. 6.1 LTBG, al igual que la letra h) recoge lo ya previsto en el art. 8.1 g) LTBG.

Dicho esto, en relación con todos los elementos anteriormente descritos —dejando al margen lo dispuesto en la letra b) que ya fue analizado en el Fundamento Jurídico Quinto— y tras analizar tanto la página web municipal, como la Sede Electrónica y Portal de Transparencia en su conjunto, este órgano de



control no ha podido distinguir publicada información alguna sobre los contenidos siguientes —y, ello, pese a que en el antedicho Portal figuran algunos apartados aparentemente destinados a la publicación del tipo de la información exigida—:

- Las funciones que desarrollan [Art. 10.1 a) LTPA].
- Delegaciones de competencias vigentes [Art. 10.1 e) LTPA].
- Relación de órganos colegiados adscritos y normas por las que se rigen [Art. 10.1 f) LTPA].
- Las relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales [Art. 10.1 g) LTPA].
- Las 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].
- La oferta pública de empleo u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal [Art. 10.1 j) LTPA].
- 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 [Art. 10.1 l) LTPA].
- 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.

En estos términos, ante la ausencia en las plataformas electrónicas del Ayuntamiento de la información requerida por los preceptos citados, este Consejo debe concluir la existencia de un inadecuado cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa establecidas en los mismos. Por su parte, la información exigida en los restantes apartados del art. 10.1 LTPA será objeto de análisis detallado en los siguientes fundamentos jurídicos.

Séptimo. En lo que respecta al cumplimiento de la letra c) del art. 10.1 LTPA, este precepto exige la publicación de la información antes descrita relativa a 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”.*



A la hora de interpretar el contenido de esta obligación es necesario interpelar al 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, entendiendo 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.*”

Dicho esto, tras analizar el Portal de transparencia, la Sede Electrónica y la página web municipal, este Consejo solo ha podido advertir publicada la información que seguidamente se describe en la reiterada sección dedicada a “El Ayuntamiento” del “Portal al/del Ciudadano”:

- En el apartado referente a el “Pleno”, la composición del Pleno municipal de la vigente legislatura 2019-2023 con indicación del nombre y apellidos de las personas que lo integran.
- En el apartado dedicado a el “Directorio”, las distintas “Áreas” municipales con las personas que las componen asociadas a su nombre y apellidos, el teléfono y el puesto que desempeñan, si bien estos dos últimos datos no se ofrecen en todos los casos.

Así las cosas, al no haberse podido localizar la publicación de un organigrama datado en el que figure la identificación completa de las personas responsables de los distintos órganos municipales (nombre y apellidos, teléfono y correo electrónico corporativos), junto a su perfil y trayectoria profesional, así como la identificación de las personas responsables de las distintas unidades administrativas (nombre y apellidos, teléfono y correo electrónico corporativos), este Consejo debe concluir el deficiente cumplimiento de la obligación de publicidad activa establecida en el art. 10.1 c) LTPA.

Octavo. En lo que hace al cumplimiento del art. 10.1 d) LTPA referente a la información sobre “Sede física, horarios de atención al público, teléfono y dirección de correo electrónico” del Consistorio, este órgano de control ha podido localizar —en la sección dedicada a “El Ayuntamiento” > “Información” que figura en el “Portal al/del Ciudadano”— información sobre la sede y el teléfono del ente local denunciado. En cuanto a su horario de atención al público, también ha sido posible confirmar su puesta a disposición de la ciudadanía entre los datos incluidos en el “Directorio” relativos al “Área de Secretaría-Intervención” del Ayuntamiento.



No obstante, dado que no se facilita una dirección de correo electrónico del ente local como también exige el referido precepto, este Consejo debe concluir el deficiente cumplimiento del art. 10.1 d) LTPA en lo que a este aspecto concierne.

Noveno. Por su parte, en cuanto a la publicación de la información institucional y organizativa exigida por la letra k) del art. 10.1 LTPA —“*Los procesos de selección del personal*”—, este órgano de control ha podido confirmar —tras consultar la sección referente a “2. Normativa” > “2.3. Otras disposiciones” que figura en el Portal de Transparencia—, la disponibilidad de unas “Bases reguladoras del proceso para la creación de una bolsa de empleo para la contratación temporal en el Excmo. Ayuntamiento de Jabugo (Huelva)”, fechada en el año 2020.

A la vista de la información publicada, y dados los términos genéricos e indeterminados en los que se expresa la denuncia en relación con la falta de “información general de la entidad” del Consistorio o sobre la “... institución municipal”, sin determinar, en este caso, qué concretos procesos selectivos pudieran no haber sido publicados en contra de lo exigido por el antedicho precepto, esta Autoridad de Control no puede considerar acreditado el incumplimiento del art. 10.1 k) LTPA en los términos que manifiesta la persona denunciante.

Décimo. A continuación, se indica en la denuncia que no se encuentra en la web municipal “Información de contenido económico”.

El art. 16 LTPA dispone que las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley deberán, en su caso, hacer pública, como mínimo, la información con repercusión económica o presupuestaria que se indica a continuación:

“a) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas y la información de las actuaciones de control en los términos que se establezcan reglamentariamente.

“b) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellas se emitan.

“d) La Deuda Pública de la Administración con indicación de su evolución, del endeudamiento por habitante y del endeudamiento relativo.

“e) El gasto público realizado en campañas de publicidad institucional”.

En relación con estos elementos es preciso indicar que las obligaciones descritas en las letras a) y b) estaban ya previstas con carácter básico en la LTBG con una regulación similar, concretamente, en los artículos 8.1 d) y e), respectivamente.

Pues bien, en relación con el incumplimiento que se arguye, este órgano de control ha podido comprobar que, efectivamente, ni en las secciones específicas dedicadas a este tipo de información que figuran en el



Portal de Transparencia —“3. Económica”— y en el “Portal al/del Ciudadano” —“El Ayuntamiento” > “Presupuestos”—, así como en el resto de sus apartados y la Sede Electrónica; resulta localizable información alguna de la naturaleza prescrita en el anterior precepto. Todo ello, al margen la publicación de la aprobación de los presupuestos del ejercicio 2021, que sí figura entre los puntos tratados en el acta de la sesión plenaria de 10 de mayo del citado año que se encuentra disponible en el Portal de Transparencia municipal, tal y como se describió en el Fundamento Jurídico Cuarto.

Por consiguiente, a la vista de lo expuesto, este Consejo no puede entender satisfecha las exigencias de publicidad activa establecidas en el art. 16 LTPA, letras a), b), d) y e).

Decimoprimeramente. La persona denunciante señala, finalmente, que advierte en la página web municipal la ausencia de información sobre “Relaciones con la ciudadanía”.

Presunta omisión de la que parece inferirse un presunto incumplimiento del art. 14 LTPA, el cual impone a las administraciones públicas andaluzas la obligación de publicar información relativa a:

“a) El catálogo actualizado de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de su objeto, trámites y plazos, así como en su caso los formularios que tengan asociados. Se indicará específicamente aquellos procedimientos que admitan, total o parcialmente, tramitación electrónica.

“b) Las cartas de servicios elaboradas con la información sobre los servicios públicos que gestiona la Comunidad Autónoma de Andalucía, los informes sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, así como la información disponible que permita su valoración.

“c) Una relación de los procedimientos en los que sea posible la participación de la ciudadanía mientras se encuentren en trámite”.

En lo que concierne al cumplimiento de la obligación de publicidad activa prevista en la letra a) del art. 14 LTPA, pese a que este Consejo no ha podido localizar información de este carácter en el Portal de Transparencia municipal —en particular, en la sección referente a “8. Información y atención al ciudadano” > “8.2. Catálogo de Procedimientos”—, sí ha sido posible obtenerla tras consultar el resto de las plataformas electrónicas del Consistorio. Así, por un lado, en el reiterado “Portal al/del Ciudadano” —en la sección “Trámites”— se ofrece diversa información sobre requisitos, documentos y normativa que conlleva la tramitación de ciertos procedimientos administrativos, junto a la posibilidad de descargar las solicitudes necesarias y modelos de declaraciones que se exigen en cada trámite. Por otro, en el “Catálogo de trámites” que alberga la Sede Electrónica municipal, también resulta accesible información similar a la descrita sobre cada uno de los procedimientos que incluye. En consecuencia, este órgano de control no puede compartir que concurren deficiencias en cuanto a la cumplimentación de lo dispuesto art. 14 a) LTPA, en los términos denunciados.

En cambio, en relación con la exigencia prevista en la letra b) del art. 14 LTPA y tras la consulta de las plataformas electrónicas del ente local denunciado, este órgano de control no ha podido localizar



información alguna concerniente a cartas de servicio aprobadas por Consistorio. Tampoco la indicación, en su caso, de que dicha omisión obedezca a que la información no existe. Lo que en estos términos evidencia un inadecuado cumplimiento por parte del ente local denunciado de la obligación de publicidad activa ahora analizada.

Sin embargo, en cuanto a la identificación de procedimientos en los que sea posible la participación de la ciudadanía mientras se encuentren en trámite [Art. 14 c) LTPA], este Consejo ha podido distinguir —en la sección del Portal de Transparencia dedicada a “7. Urbanismo, obras públicas y medio ambiente” > “7.1. Planeamiento urbanístico”— la presencia de un epígrafe titulado “Audiencia previa” en el que se publica la consulta previa para la aprobación del PGOU, suscrita por el Alcalde con fecha de noviembre de 2020, tal y como ya se expuso en el Fundamento Jurídico Quinto.

Así las cosas, ante la presencia de esta información, a la que se une la falta de concreción de los hechos denunciados, que no mencionan qué información concreta sobre “relaciones con la ciudadanía” y, menos aún, que procedimientos del tipo de los exigidos en la letra c) del art. 14 LTPA pudieran no estar publicados; este Consejo estima que no concurre elemento de juicio alguno que permita acreditar el incumplimiento de la obligación de publicidad activa prevista en el citado precepto.

Decimosegundo. 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.

A este respecto, es conveniente volver a reiterar —como así se ha ido particularizando en cada uno de los fundamentos jurídicos anteriores en función de las obligaciones de publicidad activa analizadas— que la determinación de la fecha a partir de la cual se debe proporcionar la aludida información viene determinada por el hecho de que la obligación de publicidad activa en cuestión estuviera ya prevista en la LTBG o de que se trate de una nueva obligación incorporada por la LTPA. De tal modo que, en el primer supuesto, las obligaciones citadas resultan exigibles para la entidad local denunciada a partir del 10 de diciembre de 2015 —fecha en la que se cumplió el plazo máximo de que dispusieron estas entidades para adaptarse a las obligaciones contenidas en la LTBG (Disposición Final Novena)— mientras que las que fueron añadidas por el legislador andaluz sólo son exigibles para la entidad local desde el 10 de diciembre de 2016, en virtud de lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Final Quinta LTPA.

Así pues, de acuerdo con lo anterior, el Ayuntamiento de Jabugo deberá publicar en la página web municipal, portal de transparencia o sede electrónica la siguiente información en los términos descritos en los fundamentos jurídicos de la presente Resolución y en los artículos de la normativa de transparencia que, a continuación, se indican:

1. Los órdenes del día y las actas correspondientes a las sesiones plenarias celebradas a partir del 10 de diciembre de 2016, dejando al margen las ya publicadas [Fundamento Jurídico Cuarto. Arts. 10.3 y 22.1 LTPA].



2. Las disposiciones y actos administrativos generales que versen sobre las materias de urbanismo y medio ambiente, previstas en las letras a) y n) del art. 54.1 LAULA, por remisión del art. 10.3 LTPA [Fundamento Jurídico Quinto].
2. Las funciones que desarrolla la entidad local [Fundamento Jurídico Sexto. Art. 10.1 a) LTPA].
3. Las delegaciones de competencias vigentes [Fundamento Jurídico Sexto. Art. 10.1 e) LTPA].
4. La relación de órganos colegiados adscritos y normas por las que se rigen [Fundamento Jurídico Sexto. Art. 10.1 f) LTPA].
5. Las relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales [Fundamento Jurídico Sexto. Art. 10.1 g) LTPA].
6. Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos [Fundamento Jurídico Sexto. Art. 10.1 h) LTPA].
7. Acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes [Fundamento Jurídico Sexto. Art. 10.1 i) LTPA].
8. La oferta pública de empleo u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal del Ayuntamiento [Fundamento Jurídico Sexto. Art. 10.1 j) LTPA].
9. 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 [Fundamento Jurídico Sexto. Art. 10.1 l) LTPA].
10. Las agenda institucional del Alcalde [Fundamento Jurídico Sexto. Art. 10.1 m) LTPA].
11. Un organigrama datado en el que figure la identificación de las personas responsables de los distintos órganos municipales (nombre y apellidos, teléfono y correo electrónico corporativos), junto a su perfil y trayectoria profesional, así como la identificación de las personas responsables de las distintas unidades administrativas (nombre y apellidos, teléfono y correo electrónico corporativos) [Fundamento Jurídico Séptimo. Art. 10.1 c) LTPA].
12. La dirección de correo electrónico de contacto del Ayuntamiento [Fundamento Jurídico Octavo. Art. 10.1 d) LTPA].
13. Los presupuestos de la entidad local desde el ejercicio 2016 [Fundamento Jurídico Décimo. Arts. 16 a) LTPA y 8.1 d) LTBG].
14. Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellas se emitan, a partir del año



2016 [Fundamento Jurídico Décimo. Arts. 16 b) LTPA y 8.1 e) LTBG].

15. La Deuda Pública del Consistorio con indicación de su evolución, del endeudamiento por habitante y del endeudamiento relativo, desde el 10 de diciembre de 2016 [Fundamento Jurídico Décimo. Art. 16 d) LTPA].

16. El gasto público realizado en campañas de publicidad institucional desde el 10 de diciembre de 2016 [Fundamento Jurídico Décimo. Art. 16 e) LTPA].

17. Las cartas de servicios del Consistorio, los informes sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, así como la información disponible que permita su valoración [Fundamento Jurídico Decimoprimer. Art. 14 b) LTPA].

Con objeto de lograr una mayor claridad en la información a ofrecer y de evitar posibles dudas o equívocos ante la consulta de dicha información, 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, 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”* (art. 5.4 LTBG), así como que *“la información será comprensible [y] de acceso fácil”* (art. 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”* [art. 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 citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Requerir expresamente al Ayuntamiento de Jabugo (Huelva) para que proceda a publicar en sede electrónica, portal o página web la información a la que hace referencia el Fundamento Jurídico Decimosegundo.



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