



RESOLUCIÓN PA-22/2023, de 3 de mayo

Artículos: 2, 3, 6, 7, 9, 10, 15 y 16 LTPA; 5 y 8 LTAIBG

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX contra la Fundación pública local GRANADA EDUCA por presunto incumplimiento de obligaciones de publicidad activa

Denuncia: 17/2023

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 (LTAIBG)

ANTECEDENTES

Primero. El 28 de febrero de 2023, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia presentada por D. Jesús García Fernández contra la Fundación pública local GRANADA EDUCA, basada en los siguientes hechos:

“Incumplimiento de publicidad activa – Sólo aparece una lista de contratos publicados de 2018”.

Asimismo, la persona denunciante señala como otro tipo de información de transparencia que estima incumplida la siguiente:

“Único Gasto en Publicidad Institucional del año 2015.

“Última retribución del personal publicada de 2016”.

Segundo. Con fecha 2 de marzo de 2023, 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 fecha 9 de marzo de 2023, el Consejo concedió a la fundación pública denunciada 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.

Cuarto. El 17 y 22 de marzo de 2023, en contestación del requerimiento anterior, tienen entrada en el Consejo sendos escritos de idéntico contenido remitidos por la citada fundación pública local, efectuándose por parte de la Gerencia las siguientes alegaciones:

“1. Por parte de esta Gerencia se ha procedido de forma inmediata a la comprobación de los hechos anteriormente expuestos, ya que esta Institución presta especial atención a todo aquello



relativo a la transparencia de información y procesos que desde ésta se llevan a cabo, verificándose que la información expuesta en el página web donde se haya ubicado el denominado 'Portal de la Transparencia' de la Fundación pública local GRANADA EDUCA (en adelante la Fundación) cumple sobradamente con lo establecido en Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

"2. Debido a cambios de diseño y estructura de la propia página del Portal de Transparencia de esta Institución, los datos objeto de la denuncia se hallaban en otro formato dentro de dicha página, concretamente dentro del apartado información económica, financiera y presupuestaria, pero en todo caso este portal cumple con la obligación de publicar de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada la información pública para garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la ciudadanía y de la sociedad en general.

"3. No obstante lo anterior, se ha revisado concienzudamente los contenidos de esta página para facilitar el acceso a la información de la manera más fácil y comprensible de acuerdo con los principios descritos en el artículo 6 de la precitada ley".

Finalmente, la entidad denunciada solicita al Consejo que "[s]e tenga por realizadas y admitidas las alegaciones expresadas anteriormente dentro del plazo al efecto conferido, teniendo en cuenta que la Fundación pública local GRANADA EDUCA cumple con la obligación de publicar de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada la información pública para garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la ciudadanía y de la sociedad en general".

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 art. 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 art. 48.1 g) LTPA, en conexión con el art. 23 del mismo texto legal.

Debe destacarse a su vez que, en virtud del art. 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 art. 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”*.

Con la denuncia interpuesta, la persona denunciante atribuye a la Fundación pública local GRANADA EDUCA varios 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 y portal de transparencia) los días 30 y 31 de marzo de 2023, dejándose oportuna constancia en el expediente de las comprobaciones llevadas a cabo.

Tercero. Con carácter preliminar, es necesario subrayar que la Fundación GRANADA EDUCA, en cuanto ente instrumental del Ayuntamiento de Granada que se erige como “Fundación Pública Local a los efectos del artículo 40 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía” —según establece el apartado segundo del art. 1 de sus Estatutos—, se encuentra incluida en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTPA de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3.1 LTPA: *“1. Las disposiciones de esta ley se aplicarán a: [...] d) las entidades que integran la Administración local andaluza. [...] j) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones dependientes de las entidades contempladas en este artículo. En todo caso, [...] las fundaciones públicas locales del artículo 40 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, o normativa que las sustituya”*.

Regulación que, por otra parte, desarrolla la ya establecida de modo similar en el art. 2.1 letras a) y h) LTAIBG, en relación con la plena aplicación del Título I *“Transparencia de la actividad pública”* —en cuyo Capítulo II se regula la *“Publicidad activa”*— a entidades con la naturaleza jurídica de la denunciada.

Por consiguiente, a la fundación pública local denunciada le resultan exigibles las obligaciones de publicidad activa recogidas en el Título II de la LTPA siempre y cuando le sean aplicables en atención a su naturaleza jurídica de fundación.

Cuarto. La denuncia comienza señalando, como un primer supuesto incumplimiento de obligaciones de publicidad activa imputable a la fundación pública local, el que deriva —según se indica— de que “solo



aparece una lista de contratos publicados de 2018”.

En relación con ello hemos de señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 a) LTPA, la fundación denunciada, al igual que el resto de entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley, ha de facilitar en su portal o página web la información descrita en el mencionado precepto:

“Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones y prórrogas del contrato y la indicación de los procedimientos que han quedado desiertos, los supuestos de resolución de contrato o declaración de nulidad, así como los casos de posibles revisiones de precios y cesión de contratos. [...]”

“La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. [...]”

Por su parte, es necesario recordar que esta obligación de publicidad activa desarrolla la ya prevista con carácter básico en el art. 8.1 a) LTAIBG, en cuyos términos resultó exigible para las Entidades Locales a partir del 10 de diciembre de 2015, fecha en la que se cumplió el plazo máximo de que dispusieron para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma (Disposición Final Novena LTAIBG).

Dicho esto, una vez analizado el Portal de Transparencia de la fundación pública local —en concreto, la sección referente a “Información sobre contratos, convenios y subvenciones” > “Contratos”—, el Consejo ha podido confirmar la publicación de una relación de “Contratos” pertenecientes al periodo 2013-2022 junto al correspondiente documento de formalización; a la vez que cierta información sobre dos expedientes contractuales fechados, en esta ocasión, en el año 2023, disponibles mediante el enlace que figura al final de dicha relación, mediante la expresión “Enlace al Perfil del Contratante”.

Por otro lado, en la página inicial de la web de la fundación denunciada se aloja un banner dedicado también al “Perfil del Contratante” en el que se facilita determinada documentación contractual sobre “[e]xpedientes activos” (en el año 2023) y “[e]xpedientes adjudicados” (en el periodo 2015-2022). Adicionalmente, en este mismo espacio que se analiza, se incluye un enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público gestionada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública cuya consulta permite verificar que solo conduce a la página inicial de la mencionada Plataforma, en vez de enlazar directamente con el Perfil del Contratante de la fundación pública denunciada.

Ante esta circunstancia, es preciso recordar —como ya se indicó en el Fundamento Jurídico Segundo— que las obligaciones de publicidad activa que resultan exigibles a los sujetos obligados en los términos dispuestos por la LTPA deben satisfacerse directamente a través de sus sedes electrónicas, portales o páginas web (art. 9.4 LTPA). Ello no impide, claro está, como ya tiene declarado este órgano de control y así lo viene reconociendo como práctica adecuada en sus resoluciones [*en este sentido, Resoluciones del Consejo PA-28/2018, de 21 de marzo (FJ 5º) y PA-23/2019, de 29 de enero (FJ 5º)*] que por parte de los sujetos obligados, al objeto de satisfacer las exigencias de publicidad activa, se facilite la información de que se trate mediante la habilitación de un



“link” o enlace web que dé acceso a la misma, siempre que en este caso quede inequívocamente identificada la información en la propia sede electrónica, portal o página web del sujeto obligado.

Sin embargo, en el supuesto que nos ocupa, aunque la información está identificada en un espacio específico en la página web de la entidad —“Perfil del Contratante”—, su consulta no permite enlazar directamente al Perfil del Contratante de GRANADA EDUCA disponible en la Plataforma de Contratación del Sector Público, condición que resulta indispensable para admitir esta práctica como válida a la hora de proporcionar la información que resulta exigible.

En cualquier caso, examinado el contenido existente en la citada Plataforma de Contratación estatal correspondiente a la fundación, ha sido posible advertir que correspondía a expedientes contractuales que igualmente se encontraban disponibles en los distintos apartados del Portal de Transparencia y página web de la citada entidad, tal y como anteriormente quedó acreditado.

De tal modo que, teniendo en cuenta que las comprobaciones efectuadas han permitido confirmar la posibilidad de acceder a toda la información anteriormente descrita, y aún asumiendo que la publicación en el Portal de Transparencia haya podido realizarse tras la interposición de la denuncia —tal y como se puede deducir de los propios términos de las alegaciones reseñadas en el Antecedente Cuarto—; este órgano de control considera que el propósito de la transparencia ha quedado satisfecho, en consonancia con lo que venimos declarando en anteriores resoluciones cuando concurren similares circunstancias *[sirvan de ejemplo las Resoluciones PA-3/2022, de 24 de enero (FJ 5º) y PA-7/2022, de 11 de febrero (FJ 5º), entre otras muchas]*.

Por consiguiente, a la vista de lo expuesto, debe afirmarse que no concurre incumplimiento alguno de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 15 a) LTPA, en los términos que plantea la persona denunciante; sin perjuicio de que sea pertinente por parte de la fundación pública local el adecuar el enlace habilitado en su página web a la Plataforma de Contratación del Sector Público, en el sentido anteriormente mencionado.

Quinto. Prosigue la persona denunciante indicando otro supuesto incumplimiento de transparencia en el que a su juicio incurre la citada fundación como consecuencia de que —según señala— el “único Gasto en Publicidad Institucional publicado *[es]* del año 2015”.

Entre las obligaciones de publicidad activa relativas a la información con repercusión económica o presupuestaria que, como mínimo, las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la LTPA deben publicar, según dispone su art. 16, se encuentra la prevista en su letra e) concerniente “*[a]l gasto público realizado en campañas de publicidad institucional*”.

En esta ocasión, al tratarse de una obligación de publicidad activa incorporada por el legislador andaluz a las ya establecidas en la LTAIBG, sólo fueron exigibles para las entidades locales desde el 10/12/2016, en virtud de lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Final Quinta LTPA.



Pues bien, el examen de la sección referente a “Información económica, financiera y presupuestaria” > “Gasto en publicidad institucional” presente en el Portal de Transparencia de la citada fundación, permite confirmar la publicación del importe anual de este tipo de gastos correspondiente a los ejercicios comprendidos en el periodo 2018–2021. Figurando, en cambio, el epígrafe alusivo al año 2022 —también incluido en dicho apartado— sin ningún importe asociado o indicación expresa, en su caso, de que este dato no exista.

De igual manera, tampoco se facilita información alguna sobre gastos de esta naturaleza efectuados en el año 2017, cuya publicación, como antes se reseñó, también resulta exigible.

Por otra parte, el análisis del resto de apartados del Portal de Transparencia y de la página web en su conjunto no permite identificar la presencia de información adicional alguna sobre este tipo de gastos concernientes a la fundación pública en cuestión.

En consecuencia, a la vista de las comprobaciones efectuadas, este Consejo no puede entender satisfecha adecuadamente la obligación establecida en el art. 16 e) LTPA en los términos que se denuncian, ante la ausencia de publicación de la información relativa a los gastos por campañas de publicidad institucional que se hayan realizado por parte de la entidad denunciada en el ejercicio 2017 y desde el ejercicio 2022; o, en su caso, la indicación expresa de su inexistencia.

Sexto. Por último, también subraya la denuncia como otro supuesto incumplimiento atribuible a la fundación pública local el asociado a que la “última retribución del personal publicada [es] de 2016”.

Ciertamente, entre la información institucional y organizativa que el art. 10.1 LTPA exige publicar a las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley, se encuentra la establecida en su letra g), sobre “[l]as relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales”.

A este respecto, el Consejo ha podido confirmar la publicación en el reiterado Portal de Transparencia de la fundación —sección “Información Organizativa” > “Retribuciones anuales del personal”— de un documento en el que solo figura el importe anual del complemento específico correspondiente a cada grupo de adscripción del personal y, en su caso, a las categorías que se indican de docente, administrativo, cocinero, auxiliar de cocina y mantenimiento; sin que, además, se pueda confirmar la fecha a la que pertenecen estos datos.

Del mismo modo, en la susodicha sección del Portal de Transparencia —“Información Organizativa”—, en esta ocasión en el apartado dedicado a “Relación de personal”, resulta accesible un documento que contiene las “Plazas de la plantilla de personal laboral fijo/indefinido 2022”, aunque sin indicación alguna sobre sus retribuciones anuales.

Tras analizar el resto de apartados del Portal de Transparencia y página web en su conjunto no ha resultado posible localizar ningún otro contenido adicional de esta naturaleza.



Ante tales circunstancias es preciso traer a colación el criterio general que paulatinamente viene aplicando el Consejo en relación con la exigencia de publicidad activa que nos ocupa, en los términos siguientes:

“...como ya sosteníamos en nuestra Resolución PA-53/2018, de 30 de mayo (FFJJ 4º y 5º), que el mandato contenido en el mencionado artículo [art. 10.1 g) LTPA] debe traducirse —a nuestro juicio— para los sujetos concernidos en la obligatoriedad de que se publique la vigente relación de puestos de trabajo (RPT) en la que figure, de forma actualizada, el importe de la retribución anual asociada a cada puesto' [...] con independencia de su cobertura, sin incluir ni considerar los conceptos retributivos propios y exclusivos de las personas que, en su caso, pudieran ocupar los puestos, como es el caso de trienios u otros complementos personales'. Además —seguíamos añadiendo en la Resolución citada—, la retribución anual asociada a cada puesto de trabajo ha de ofrecerse de «forma directa», puesto que '...el conocimiento de cómo realizar [...] el cómputo mismo de la retribución anual actualizada atinente a cada puesto no debe corresponder a las personas que acceden a la información a través de la página web municipal, haciendo uso de su derecho a la publicidad activa, sino que el importe actualizado de la mencionada retribución anual es una información exigible, como parte de su publicidad activa, al sujeto obligado a ofrecer la misma'. Apreciación que se refuerza al tomar en consideración 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). 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 consiguiente, a la vista de las comprobaciones y consideraciones expuestas, este Consejo aprecia un cumplimiento deficiente de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 10.1 g) LTPA por parte de la fundación pública local denunciada, toda vez que solo se ha podido confirmar la disponibilidad de cierta información sobre el importe del complemento específico anual en función del grupo y categoría de los puestos anteriormente mencionada, y sin que, además, conste datación alguna que permita confirmar su fecha de actualización y vigencia.

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

Así pues, la Fundación pública local GRANADA EDUCACIÓN deberá publicar en la página web, 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. El gasto público en campañas de publicidad institucional realizado durante el ejercicio 2017 y desde el año 2022, o la indicación expresa, en su caso, de la inexistencia de este tipo de



información [Fundamento Jurídico Quinto. Art. 16 e) LTPA].

2. Las relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, vigentes, con indicación de sus retribuciones anuales [Fundamento Jurídico Sexto. Art. 10.1 g) 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 (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 —algunos de ellos ya descritos en el Fundamento Jurídico Sexto—, 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 LTAIBG), así como que *"la información será comprensible [y] de acceso fácil"* (art. 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"* [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 a la Fundación pública local GRANADA EDUCA 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 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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.