



RESOLUCIÓN PA-42/2023, de 6 de junio

Artículos: 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 15, 16, 23 y 24 LTPA; 2, 5 y 8 LTAIBG

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX contra la EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS, S.A. (EMTUSA), por presunto incumplimiento de obligaciones de publicidad activa

Denuncia: 30/2023

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 20 de marzo de 2023, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia presentada por la persona indicada contra la EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS, S.A. (EMTUSA), basada en los siguientes hechos:

“Incumplimiento de obligación de publicidad activa: Artículo 15. Información sobre contratos, convenios y subvenciones. a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración - Reenvía pero no aparece contrato alguno”.

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

“- Artículo 10. Información institucional y organizativa g) Las relaciones de puestos de trabajo

“- Artículo 11. Información sobre altos cargos b) Las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente

“- Artículo 15. Información sobre contratos, convenios y subvenciones. a) Datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos

“- Artículo 16. Información económica, financiera y presupuestaria a) Los presupuestos e información sobre su estado de ejecución

“- Artículo 16. Información económica, financiera y presupuestaria b) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas



“- Artículo 16. Información económica, financiera y presupuestaria e) El gasto público realizado en campañas de publicidad institucional”.

Segundo. Con fecha 23 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 30 de marzo de 2023, el Consejo concedió a la empresa 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. Con fecha 20 de abril de 2023, en contestación del requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito de alegaciones remitido por la citada empresa municipal, efectuándose por parte de la Gerencia las siguientes alegaciones:

“PRIMERA.- Al respecto del Artículo 15, se indica que a fecha de recepción de esta denuncia, en la página web de EMTUSA: *[Se indica enlace web]*, en la pestaña correspondiente a Contratación: *[Se indica enlace web]*, se despliega la información denominada Perfil del Contratante.

“En dicha pestaña, se encuentra accesible toda la información relativa a Contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación y el procedimiento utilizado para su celebración.

“La información correspondiente a licitaciones de 2021 o anteriores se encuentra residente en la propia página web y la relacionada con contrataciones posteriores se obtiene a través de enlaces a la Plataforma de Licitación de Contratos del Estado, que hay en la referida pestaña, según el órgano de contratación establecido.

“No obstante lo anterior, abundando en la información que ya podía obtenerse a partir de la página web de EMTUSA, se ha incorporado en la misma una pestaña adicional, explícitamente denominada Portal de Transparencia, donde puede encontrarse, entre otras cuestiones, la información auditada relativa a Contratos, Convenios y Subvenciones.

“*[Se indica enlace web]*”

“SEGUNDA.- Al respecto del Artículo 10, se indica que a fecha de recepción de esta denuncia, en la página web de EMTUSA: *[Se indica enlace web]*, en la pestaña correspondiente a Nosotros, en el epígrafe Organización: *[Se indica enlace web]*, se accede a la información relativa a la organización funcional de EMTUSA, que incluye un organigrama.

“No obstante lo anterior, abundando en la información que ya podía obtenerse a partir de la página web de EMTUSA, se ha incorporado en la misma una pestaña adicional, explícitamente denominada Portal de Transparencia, donde puede encontrarse, entre otras cuestiones



Información Institucional y Organizativa: *[Se indica enlace web]* así como la relativa a puestos de trabajo en el epígrafe Empleo: *[Se indica enlace web]*

“TERCERA.- Al respecto del Artículo 11, se indica que a fecha de recepción de esta denuncia, es información pública accesible la retribución de cualquier naturaleza percibida por altos cargos, de tal manera que la correspondiente a Presidente y Vicepresidenta de EMTUSA, puede consultarse en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Huelva: *[Se indica enlace web]*

“Respecto a la correspondiente al Director Gerente, está indicada en el Informe de Auditoría y Cuentas Anuales que se encuentra inscrito en el Registro Mercantil con acceso público, mediante petición con certificado digital en *[Se indica enlace web]*

“No obstante lo anterior, abundando en la información que ya podía obtenerse telemáticamente, se ha incorporado en la página web de EMTUSA una pestaña adicional, explícitamente denominada Portal de Transparencia, donde puede encontrarse, entre otras cuestiones, la información auditada relativa a Altos Cargos: *[Se indica enlace web]*

“CUARTA.- Al respecto del Artículo 15, y relativo a datos estadísticos sobre el porcentaje de volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos, abundando sobre la información ya disponible que se refería en la primera alegación, se ha incorporado en la pestaña Portal de Transparencia de la página web de EMTUSA, un epígrafe que contiene Información Económica, Presupuestaria y Estadística, y sobre esta última, se ha incorporado gráfica con porcentajes: *[Se indica enlace web]*

“QUINTA.- Al respecto del Artículo 16, sobre Información Económica, Financiera y Presupuestaria se solicitan varias cuestiones:

“- Las Cuentas Anuales e Informes de Auditoría se encuentran inscritas en el Registro Mercantil con acceso público, mediante petición con certificado digital en *[Se indica enlace web]*

“No obstante lo anterior, abundando en la información que ya podía obtenerse telemáticamente, se ha incorporado en la página web de EMTUSA una pestaña adicional, explícitamente denominada Portal de Transparencia, donde puede encontrarse, en el epígrafe de Información Económica, Presupuestaria y Estadística en el siguiente enlace: *[Se indica enlace web]*

“- Sobre Presupuestos se incorpora en dicho epígrafe el enlace para acceder al específico de Presupuesto, que incluye la distribución anual aprobada en Pleno.

[Se indica enlace web]

“Sobre Gasto Público realizado en campañas de publicidad institucional, en el mismo epígrafe a través del siguiente enlace se accede al específico para este concepto.



"[Se indica enlace web]"

"SEXTA.- Sobre la propia Denuncia: Desde la Empresa Municipal de Transportes Urbanos S.A., de Huelva hemos podido constatar que, en la misma fecha en la que se ha recibido el emplazamiento para alegaciones, se ha recibido también idéntico emplazamiento en varias empresas públicas municipales. En la denuncia no consta el motivo del interés del acceso a la información y, según hemos contrastado con otras entidades que han recibido denuncia similar, se han formulado en la misma fecha y algunas de ellas han sido firmadas con intervalos de apenas cuatro minutos entre ellas y, tan solo tres días después, se ha firmado la resolución que nos emplaza para alegaciones, por lo que quizás el órgano ahora requirente no se ha detenido a valorar adecuadamente estas circunstancias y, suponiendo que el denunciante sea el mismo, solicitarle previamente ampliación de información respecto de los motivos que le han impulsado a formular denuncias profusamente y si ha solicitado previamente la información directamente a las entidades denunciadas, pues pudiera ser que el denunciante estuviera actuando por motivos espurios y, con ello, esté vulnerando lo dispuesto en el art. 8 a) de la ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, según el cual las personas que accedan a información pública en aplicación de lo dispuesto en la presente ley estarán sometidas, entre otras, al cumplimiento de la obligación de ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho, lo que entendemos debe ser debidamente valorado por la Comisión de Transparencia a la vista del número de denuncias presentadas y de la información contenida en la página web de EMTUSA y que entendemos, el denunciante no ha examinado con el detenimiento necesario para encontrar lo que buscaba, lo que pudiera deberse también al volumen de denuncias interpuestas.

"Asimismo, queremos dejar constancia de que en la Secretaría de EMTUSA no ha tenido entrada petición alguna de información respecto de los contenidos objeto de la denuncia".

Por último, la Gerencia de la entidad mercantil concluye el escrito de alegaciones solicitando a este Consejo "[q]ue teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, tener por formulado Escrito de Alegaciones en el presente expediente y, en su virtud, previos los trámites legales oportunos, se dicte resolución por la que se acuerde el sobreseimiento y archivo del expediente".

El escrito de alegaciones se acompaña de documentación acreditativa del nombramiento de la persona titular de la Gerencia en la empresa denunciada.

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”*.

Tercero. Con carácter previo, es necesario subrayar que la EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS, S.A. (EMTUSA), constituida bajo la forma de sociedad anónima cuyas acciones están todas suscritas íntegramente por el Excmo. Ayuntamiento de Huelva —tal y como consta en el art. 8 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. [...] i) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por ciento. En todo caso, [...] las sociedades mercantiles locales y las sociedades interlocales de los artículos 38 y 39 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 g) 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 sociedad municipal 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 societaria mercantil.

Cuarto. Dicho lo cual, la persona denunciante atribuye a la citada empresa municipal varios supuestos incumplimientos de obligaciones de publicidad activa, lo que se traduce en la no disponibilidad en sede



electrónica, portal o página web de la correspondiente información.

No obstante, con anterioridad al análisis de los supuestos incumplimientos de obligaciones de publicidad activa que la persona denunciante atribuye a la referida entidad societaria, es preciso realizar un pronunciamiento expreso acerca de las manifestaciones vertidas por su Gerente (en el ordinal último del escrito de alegaciones) con las que cuestiona el modo de proceder del Consejo en la tramitación de la presente denuncia, dada la concurrencia de determinadas circunstancias que describe: “no consta el motivo del interés del acceso a la información”; “[no se] solicit[a] previamente [al denunciante] ampliación de información respecto de los motivos que le han impulsado a formular denuncias profusamente y si ha solicitado previamente la información directamente a las entidades denunciadas, pues pudiera ser que el denunciante estuviera actuando por motivos espurios”. Aspecto, este último, sobre el que de nuevo incide la Gerencia en sus alegaciones al afirmar que “en la Secretaría de EMTUSA no ha tenido entrada petición alguna de información respecto de los contenidos objeto de la denuncia”.

Pues bien, ante tales declaraciones, resulta preciso recordar que la publicidad activa no sólo constituye una obligación para las entidades sujetas al cumplimiento de la legislación en materia de transparencia sino que — como se ha descrito en el Fundamento Jurídico Segundo y así establece el art. 7 a) LTPA— 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”. De tal modo que dicho precepto, en relación con el reseñado art. 23 LTPA, faculta a cualquier persona a presentar denuncia ante este Consejo siempre que considere que se ha producido un incumplimiento de obligaciones de publicidad activa por parte de los sujetos obligados, ante la falta de disponibilidad en su sede electrónica, portal o página web de cualquier información prevista en el Título II LTPA —de modo similar a la establecida con carácter básico en el Capítulo II del Título I LTAIBG—.

Así pues, basta la sola concreción de los contenidos cuya ausencia se reclama para que este Consejo inicie el procedimiento correspondiente tendente a dilucidar si concurre esa eventual omisión de obligaciones de publicidad activa que refiere la persona denunciante, siendo totalmente irrelevante la acreditación del interés o motivación que pueda asistir a la misma para que se accione dicho procedimiento o si previamente presentó o no solicitud alguna ante la entidad denunciada reclamando el acceso a la misma información objeto de la denuncia.

Es más, en relación con este último aspecto, cabe aclarar, que de existir alguna petición de información dirigida a la empresa pública por parte de la persona ahora denunciante, por idénticos contenidos a los incluidos en la denuncia, estaríamos en presencia del ejercicio de otro derecho también previsto en la legislación de transparencia, como es el “derecho de acceso a la información pública” establecido en el art. 24 LTPA, y no en el del asociado a la presente denuncia —con el que, erróneamente, la entidad denunciada parece asimilar en su escrito de alegaciones—, que se dirige exclusivamente a verificar los incumplimientos denunciados con el objeto de salvaguardar el “derecho a la publicidad activa” de la persona denunciante, al amparo de lo dispuesto en los mencionados arts. 7 a) y 23 LTPA.



Por consiguiente, no hay nada que objetar por parte de este órgano de control a que la persona denunciante —como pudiera haber hecho otra persona— inste, conforme a lo dispuesto en el art. 23 LTPA, una actuación de este Consejo tendente a verificar los hechos denunciados atribuidos a la citada empresa pública, para proceder acto seguido, si resultara el caso, conforme a lo previsto en dicha norma: requerimiento expreso para la subsanación de las deficiencias constatadas y, en caso de desatención del mismo, la adopción de los actos administrativos dirigidos a compeler a la observancia de tales exigencias. Y, sin que, en definitiva, se pueda entender que la descrita actuación de la persona denunciante sea contraria al cumplimiento de la obligación dispuesta en el art. 8 a) LTPA —“a) *Ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho*”—, como, finalmente, la entidad denunciada sugiere entre sus alegaciones.

Así pues, a la vista de todo lo expuesto, procede a continuación realizar un examen por separado respecto de cada uno de los supuestos incumplimientos denunciados a cuyo objeto se ha efectuado un análisis por parte de este Consejo de la página web de dicha entidad durante los días 23 y 29 de mayo de 2023, dejándose oportuna constancia en el expediente de las comprobaciones llevadas a cabo.

Quinto. La persona denunciante comienza señalando, en primer lugar, un supuesto “incumplimiento de obligación de publicidad activa” por parte de la empresa pública al señalar lo siguiente: “Artículo 15. Información sobre contratos, convenios y subvenciones. a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración - Reenvía pero no aparece contrato alguno”.

A este respecto, hemos de señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 a) LTPA, la empresa pública 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 relativa a:

“Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración...”.

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).

Pues bien, en relación con el posible incumplimiento referido que se atribuye a la citada mercantil, y en consonancia con lo expuesto en las alegaciones por ésta, tras analizar su página web el Consejo ha podido apreciar la existencia de un espacio dedicado a “Contratación” que ofrece acceso a la Plataforma de Contratación del Sector Público gestionada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública. Desde la misma, es posible consultar el Perfil de Contratante de la sociedad municipal —concretamente, los contratos formalizados por el Consejo de Administración; Presidencia de dicho Consejo; así como por la Dirección Gerencia—, pudiendo constatarse la existencia de la información contractual reclamada referida exclusivamente a los años 2021, 2022 y 2023.



Por otro lado, dicho espacio “Contratación”, contiene una sección llamada: “Ver licitaciones antiguas” en la que se advierte este tipo de información contenida en las pestañas “Adjudicadas” e “Histórico” referida a contratos pertenecientes a los años comprendidos en el periodo 2014-2021, excepto la relativa al ejercicio 2018.

Asimismo, en el Portal de Transparencia de la entidad —ubicado en el espacio de la página web denominado “Nosotros”— se aprecia una sección denominada “Contratos, convenios, etc” —también referida entra las alegaciones por la sociedad anónima— en la que figura información como la denunciada concerniente a contratos celebrados en los años comprendidos en el periodo 2019-2022.

En definitiva, tras las comprobaciones descritas se concluye la ausencia de la información contractual que reclama la denuncia (objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, así como el procedimiento utilizado para la celebración de los contratos) respecto de la anualidad de 2018, por lo que este Consejo debe determinar la existencia de un deficiente cumplimiento de la obligación de publicidad activa dispuesta en el art. 15 a) LTPA en lo que concierne a este particular.

Sexto. A continuación, la persona denunciante señala como otro supuesto incumplimiento de publicidad activa el referente al “Artículo 10. Información institucional y organizativa g) las relaciones de puestos de trabajo”.

Ciertamente, el art. 10 LTPA, dedicado a “*Información institucional y organizativa*”, establece en su apartado primero el deber que tienen las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la ley de hacer pública en sus páginas web o portales, en lo que les sea aplicable, cierta información. Concretamente, incluye en su letra g) la siguiente:

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

En relación con este supuesto incumplimiento, la empresa denunciada facilita entre sus alegaciones un enlace correspondiente a la sección “Empleo” del Portal de Transparencia presente en su página web donde, según indica, se encuentra la información antes descrita. Sin embargo, tras su consulta, este órgano de control sólo ha podido constatar que, en el apartado denominado “Convenio colectivo”, resulta accesible (bajo el epígrafe “Tabla salarial”) una relación de las categorías profesionales existentes en la empresa asociadas a los importes salariales que les corresponden.

Así pues, ni en esta sección analizada, ni en ninguna otra del Portal mencionado o de la página web de la empresa municipal, se advierte información alguna sobre los puestos realmente existentes en la entidad societaria con indicación de sus características (denominación, grupo profesional, nivel, adscripción orgánica...), y con el importe de las retribuciones anuales asociado a cada uno de ellos.

Por consiguiente, a la vista de las comprobaciones descritas, este Consejo no puede entender satisfecha adecuadamente la obligación de publicidad activa prevista en el art. 10.1 g) LTPA.



Séptimo. En cuanto a la “Información sobre altos cargos” prevista en el art. 11 LTPA, se reclama también en la denuncia como incumplida la relativa a “b) Las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente”.

El art. 11 LTPA, en relación a los altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley —de modo similar a la regulación básica establecida en el art. 8.1 f) LTAIBG—, establece que las entidades previstas en el art. 3 deberán hacer pública, entre otras, la siguiente información: *“b) Las 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.*

Obligación que, por otra parte, al estar ya establecida con carácter básico en el art. 8.1 f) LTAIBG, resultó exigible para la entidad denunciada a partir del 10 de diciembre de 2015, por el mismo razonamiento expuesto en el Fundamento Jurídico Quinto.

En relación con este supuesto incumplimiento, la entidad manifiesta entre sus alegaciones que “...es información pública accesible la retribución de cualquier naturaleza percibida por altos cargos, de tal manera que la correspondiente a Presidente y Vicepresidenta de Emtusa, puede consultarse en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Huelva [*Se indica enlace web*]. Añadiendo, además, “[r]especto a la correspondiente al Director Gerente, [*que*] está indicada en el Informe de Auditoría y Cuentas Anuales que se encuentra inscrito en el Registro Mercantil con acceso público, mediante petición con certificado digital [*Se indica enlace web*]”.

Pues bien, a este respecto, conviene recordar el mandato legal —descrito con anterioridad en el Fundamento Jurídico Segundo— de acuerdo con el cual, la información definida por el marco normativo regulador de la transparencia en el ámbito de la publicidad activa, *“estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web”* de los sujetos obligados al cumplimiento de la ley (art. 9.4 LTPA).

En estos términos, resulta indubitado que las obligaciones de publicidad activa que resultan exigibles en los términos dispuestos por la LTPA deben satisfacerse por parte de los sujetos obligados a través de sus propias plataformas electrónicas (sedes electrónicas, portales o páginas web).

Por lo que, desde este órgano de control, en modo alguno puede admitirse el argumento expuesto por la citada mercantil para validar el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa a través de la disponibilidad de la información preceptiva en la web del Ayuntamiento de Huelva o en la sede electrónica del Registro Mercantil, estando además el acceso a dicha información, en este último caso, condicionado (según se indica) al uso de un certificado digital. Exigencia que resulta a todas luces contraria a 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 LTAIBG), así como que *“la información será comprensible [y] de acceso fácil”* (art. 5.5 LTAIBG).



Todo lo anterior no impide, claro está, como ya tiene declarado este Consejo 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 identificado dicho enlace web en la pestaña relativa a la información de que se trate en la propia sede electrónica, portal o página web del sujeto obligado.

En cualquier caso, en concordancia con lo que finalmente indica la empresa municipal en sus alegaciones en relación con esta obligación de publicidad activa, este órgano de control ha podido distinguir en el Portal de Transparencia corporativo la presencia de una sección alusiva a los “Altos cargos” que facilita sendos enlaces dedicados a “ver retribuciones cargo” correspondientes al Presidente del Consejo de Administración (titular de la Concejalía Delegada de Movilidad y Seguridad Ciudadana), Vicepresidenta del Consejo de Administración (titular de la Concejalía Delegada de Hacienda y Patrimonio) y Director Gerente de la empresa.

No obstante, respecto de los cargos mencionados que se integran en el Consejo de Administración societario, los precitados enlaces remiten al Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Huelva donde se pueden observarse publicadas las retribuciones percibidas en los años 2021 y 2022 como titulares de las Concejalías referidas. Lo que se traduce en que ni en este apartado, ni en el resto del Portal de Transparencia y de la página web de la empresa municipal, se ofrece información alguna acerca de las posibles retribuciones percibidas por los citados cargos por asumir la Presidencia y Vicepresidencia de dicho órgano colegiado societario. Circunstancia que contrasta con lo que disponen los propios Estatutos de la empresa: “19.2. El cargo de consejero es remunerado, siendo el sistema de remuneración el de dietas por asistencia”.

A este respecto, debe subrayarse que es criterio de este Consejo entender incluida en la obligación de publicidad activa prevista en el art. 11 b) LTPA las cantidades percibidas —en metálico o en especie— por salario e indemnizaciones por asistencia a sesiones o actos de órganos de la propia o distinta entidad obligada o conceptos similares que supongan un incremento patrimonial de la persona que los perciba y que no compensen gastos previamente realizados por esta. En cuanto a las cantidades recibidas por salario se entienden incluidos los complementos de cualquier clase que no constituyan conceptos retributivos propios y exclusivos de las personas que ocupen los puestos, como es el caso de trienios y otros complementos personales.

Por su parte, en lo que hace a las retribuciones percibidas por el Director Gerente de EMTUSA, a través del enlace anteriormente descrito resulta posible acceder a un documento en el que se facilitan, exclusivamente, las retribuciones percibidas durante el año 2021. Sin que se advierta publicación alguna respecto del resto de anualidades que también resultan exigibles a la entidad societaria.

Así pues, a la vista de todo lo expuesto, se advierte un cumplimiento inadecuado de la obligación de



transparencia contemplada en el art. 11 b) LTPA, en tanto en cuanto no se encuentran publicadas las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por los máximos responsables de la entidad mercantil durante el periodo 2016-2022, dejando a salvo las percibidas por el Director Gerente durante el ejercicio 2021 que sí resultan accesibles.

Octavo. A continuación, incide de nuevo la denuncia en un posible incumplimiento del art. 15 a) LTPA, en esta ocasión, el concerniente a los “[d]atos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos”.

Efectivamente, el art. 15 a) LTPA, en relación con las obligaciones de publicidad activa que en materia de contratos resultan exigibles a las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la LTPA, dispone en su párrafo tercero que, “[a]simismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público” —con idéntica redacción a como hace la obligación básica establecida en el párrafo segundo del art. 8.1 a) LTAIBG—.

Asimismo, resulta conveniente recordar que la información recién expresada resultó exigible a las entidades locales desde el 10 de diciembre de 2015, por los motivos ya mencionados con anterioridad.

En este sentido, conforme alega la entidad denunciada, en el Portal de Transparencia —sección “Información económica” > “Estadística”— se aprecia publicado un documento sobre “Datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada procedimiento en materia de contratación año 2021”. Sin que, en cambio, resulte posible localizar ninguna otra información de este tipo referida al resto de años en los que también resulta exigible dicha información.

De este modo, a la vista de las comprobaciones realizadas, el Consejo aprecia la existencia de un deficiente cumplimiento de la obligación de publicidad activa dispuesta en el párrafo tercero del art. 15 a) LTPA por parte de la citada empresa municipal, ante la ausencia de la información concerniente a los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público desde el 10 de diciembre de 2015, dejando a salvo los celebrados durante el año 2021 que sí se encuentran publicados.

Noveno. Prosigue la denuncia alertando de posibles incumplimientos asociados a la información económica, financiera y presupuestaria del art. 16, letra “a) Los presupuestos e información sobre su estado de ejecución”.

Siendo así que, el art. 16 a) LTPA —en desarrollo de la ya exigida por la legislación básica en el art. 8.1 d) LTAIBG—, entre la información con repercusión económica o presupuestaria que manda hacer pública a las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley, establece en su letra a) la concerniente a: “Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución...”. Obligación que por el mismo reiterado razonamiento resultó exigible para las entidades locales desde el 10 de diciembre de 2015.



Ante este supuesto incumplimiento, la empresa municipal facilita entre sus alegaciones un enlace a su Portal de Transparencia que posibilita, según indica, “acceder al [epígrafe] específico de Presupuesto, que incluye la distribución anual aprobada en Pleno”. Tras su consulta, el Consejo ha podido constatar en la sección “Información económica” > “Presupuestaria” la presencia de información sobre las principales partidas presupuestarias del ejercicio 2023, pero no dato alguno sobre su estado de ejecución y, menos aún, sobre la información concerniente al resto de los ejercicios comprendidos en el periodo 2016-2022, durante el cual también resulta exigible el cumplimiento de dicha obligación de transparencia a la entidad.

Así las cosas, resulta evidente el inadecuado cumplimiento de la obligación de publicidad activa establecida en el art. 16 a) LTPA por parte de la citada empresa municipal, ante la ausencia de información relativa a los presupuestos concernientes a los ejercicios comprendidos en el periodo 2016-2022, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución; así como la relativa al estado de ejecución de los presupuestos pertenecientes a la anualidad 2023.

Décimo. La persona denunciante añade dentro de la información económica, financiera y presupuestaria del art. 16 supuestamente incumplida, la letra “b) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas”

De conformidad con el precitado art. 16 LTPA, la entidad denunciada está sujeta adicionalmente a la obligación de publicar en su portal o página web —al igual que el resto de personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley— la información con repercusión económica o presupuestaria establecida en esta ocasión en su letra b), relativa a las “[c]uentas 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”.

Obligación que, por otro lado, al estar ya establecida con carácter básico en el art. 8.1 e) LTAIBG, resultó igualmente exigible para la entidad denunciada a partir del 10 de diciembre de 2015, como razonadamente venimos reiterando.

La empresa municipal, por su parte, en relación con la publicación de la precitada información descrita, precisa en sus alegaciones que “[l]as Cuentas Anuales e Informes de Auditoría se encuentran inscritas en el Registro Mercantil con acceso público, mediante petición con certificado digital en [Se indica enlace web]”. Argumento respecto del cual resulta preciso remitirnos a lo ya expuesto en el Fundamento Jurídico Séptimo acerca de los motivos que impiden a este órgano de control admitir como válido el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de la empresa municipal a través de la disponibilidad de la información preceptiva en la sede electrónica de dicho Registro, estando además dicho acceso condicionado, según se indica, al uso de un certificado digital.

En cualquier caso, la entidad societaria añade que “[n]o obstante lo anterior, abundando en la información que ya podía obtenerse telemáticamente, se ha incorporado en la página web de EMTUSA...”, facilitando el enlace web al efecto.



Ciertamente, tras su comprobación, se constata que en el Portal de Transparencia —sección “Información económica” > “Económica”— se incluye un documento alusivo al “Informe de Auditoría, Cuentas Anuales e Informe de Gestión 2021”. Sin embargo, sobre las cuentas que se hayan podido rendir a partir del 10 de diciembre de 2015 hasta la facilitada del año 2021 —tal y como exigen los preceptos mencionados—, no ha resultado posible identificar contenido alguno, ni en este, ni en ningún otro apartado del Portal de Transparencia o de la página web de la entidad.

Por consiguiente, a la vista de las comprobaciones efectuadas, este Consejo debe concluir el inadecuado cumplimiento por parte de la entidad denunciada de la obligación de publicidad activa establecida en el art. 16 b) LTPA, ante la ausencia de la información relativa a las cuentas anuales rendidas en el periodo comprendido entre el 10 de diciembre de 2015 hasta la facilitada del año 2021.

En cuanto al otro elemento de publicidad activa del antedicho precepto [Art. 16 b) LTPA], también denunciado, concerniente a *“los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellas se emitan”*; en el documento anteriormente analizado se constata que también incluye un informe de auditoría de las Cuentas del ejercicio 2021 aunque, si bien, emitido por un auditor independiente, de carácter privado.

Sin embargo, a la vista de los términos en que se expresa el precepto transcrito, resulta evidente que ha sido voluntad del legislador circunscribir la citada obligación de publicidad activa a los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización emitidos por los órganos de control de carácter externo (Tribunal de Cuentas y Cámara de Cuentas de Andalucía, en el caso andaluz) en relación con las cuentas anuales que deban rendirse por los sujetos concernidos por dicha obligación, dejando al margen de la previsión legal cualesquiera otros informes que, aun pudiendo ser confeccionados en referencia a las mismas, sean emitidos por cualquier otro tipo de órgano u entidad de naturaleza pública (como pudiera ser la propia Intervención General de un Ayuntamiento) o privada.

Así pues, la falta de publicación de la información anteriormente descrita o, en su caso, de la indicación expresa de que se carece de dicha información, o simplemente de que ésta no existe —en el apartado correspondiente de la página web o portal de transparencia, con expresa datación (fecha de elaboración y/o actualización)—, permite concluir, en definitiva, la concurrencia de un deficiente cumplimiento de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 16 b) LTPA, en cuanto que no aparece publicada información sobre los informes de auditoría de cuentas que se hayan podido emitir por órganos de control externo a partir del 10/12/2015 en relación con las cuentas de la entidad denunciada o, en su caso, la confirmación de su no existencia.

Decimoprimer. Por último, concluye la denuncia apelando al cumplimiento del art. 16, letra “e) *el gasto público realizado en campañas de publicidad institucional*”.

Ciertamente, el precitado art. 16 LTPA también incluye entre la información económica o presupuestaria que resulta exigible la establecida en su letra e), referente *“[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 de diciembre de 2016, en virtud de lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Final Quinta LTPA.

También en este supuesto, de modo similar a como se ha ido exponiendo en los anteriores fundamentos jurídicos, la empresa municipal ha facilitado entre sus alegaciones un enlace a la página web corporativa en el que afirma publicar la información denunciada.

Y, efectivamente, en la reiterada sección "Información económica" que se localiza en el Portal de Transparencia se aprecia la presencia de un apartado alusivo a "Publicidad" en el que resulta accesible un documento que, bajo el título "Publicidad institucional", muestra una tabla con el importe de los gastos de este tipo pero referidos únicamente a los años 2021 y 2022.

De este modo, ante la imposibilidad de consultar información concerniente al gasto público realizado en campañas de publicidad institucional desde el 10 de diciembre de 2016 (dejando a salvo los correspondientes a los años 2021 y 2022), este órgano de control concluye, igualmente, el deficiente cumplimiento de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 16 e) LTPA.

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

Así pues, la EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS, S.A. (EMTUSA) deberá publicar en su página web o portal de transparencia 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 objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, así como el procedimiento utilizado para la celebración de los contratos correspondientes al ejercicio 2018 [Fundamento Jurídico Quinto. Arts. 15 a) LTPA y 8.1 a) LTAIBG].
2. Las relaciones vigentes 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].
3. Las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas en cómputo anual por las personas que ejerzan la máxima responsabilidad en la entidad municipal desde el año 2016, dejando a salvo las recibidas durante el año 2021 por la Gerencia de la entidad que ya se encuentran publicadas [Fundamento Jurídico Séptimo. Arts. 11 b) y 8.1 f) LTAIBG].
4. Los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados



a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público desde que dicha obligación de publicidad activa resultó exigible (10/12/2015), a excepción de los celebrados durante el año 2021 que ya se encuentran publicados [Fundamento Jurídico Octavo. Arts. 15 a) LTPA y 8.1 a) LTAIBG].

5. Los presupuestos de la empresa pública correspondientes a los ejercicios comprendidos en el periodo 2016-2022, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución; así como la relativa al estado de ejecución de los presupuestos pertenecientes a la anualidad 2023 [Fundamento Jurídico Noveno. Arts. 16 a) LTPA y 8.1 d) LTAIBG].

6. Las Cuentas anuales rendidas en el periodo comprendido entre 10 de diciembre de 2015 hasta la facilitada del año 2021 [Fundamento Jurídico Décimo. Arts. 16 b) LTPA y 8.1 e) LTAIBG].

7. Los informes de auditoría de cuentas que se hayan podido emitir por órganos de control externo a partir del 10 de diciembre de 2015 en relación con las cuentas de la entidad denunciada o, en su caso, la confirmación de su no existencia [Fundamento Jurídico Décimo. Arts. 16 b) LTPA y 8.1 e) LTAIBG].

8. El gasto público realizado en campañas de publicidad institucional por parte de la entidad denunciada desde el 10 de diciembre de 2016 —dejando a salvo los correspondientes a los años 2021 y 2022, ya publicados— o, en su caso, la indicación expresa de su inexistencia [Fundamento Jurídico Decimoprimer. Art. 16 e) 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 apuntados en el Fundamento Jurídico Séptimo—, 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 EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS, S.A. (EMTUSA) para que proceda a publicar en su página web o portal la información a la que hace referencia el Fundamento Jurídico Decimosegundo.

Segundo. La información deberá estar accesible en la página web o portal 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.