



RESOLUCIÓN PA-44/2023, de 14 de junio

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

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX contra la EMPRESA MUNICIPAL DE LIMPIEZA DE COLEGIOS Y DEPENDENCIAS MUNICIPALES, S.A. (EMLICODEMSA) por presunto incumplimiento de obligaciones de publicidad activa

Denuncia: 32/2023

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); Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)

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 LIMPIEZA DE COLEGIOS Y DEPENDENCIAS MUNICIPALES, S.A. (EMLICODEMSA), basada en los siguientes hechos:

“Incumplimiento de obligación de publicidad activa: Artículo 16. Información económica, financiera y presupuestaria b) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas - SIN PORTAL DE TRANSPARENCIA”.

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

“- Artículo 10. Información institucional y organizativa c) Organigrama actualizado de la Estructura Organizativa

“- 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 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 22 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 su Gerente las siguientes alegaciones:

“PRIMERA.- Mediante el citado oficio se nos da traslado de denuncia formulada con relación al posible incumplimiento de lo establecido en materia de publicidad activa por parte de la sociedad que represento.

“En este sentido indicar, con carácter previo, que no ha sido solicitada a la sociedad que represento por persona o entidad alguna información a que se refiere la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA).

“SEGUNDA.- Con relación a la publicidad activa regulada en los artículos 9 y siguientes de la citada norma, la sociedad que represento tiene la página web en la dirección de internet *[Se indica enlace web]*, la cual es de reciente creación y sustitución de la anteriormente existente.

“En dicha página web está alojada la pestaña *[Se indica enlace web]*, donde vienen alojados los diferentes apartados en materia de transparencia establecidos en la citada norma, en cumplimiento de la misma.

“TERCERA.- Junto a lo anterior, la sociedad que represento, *co[mo]* sociedad municipal íntegramente perteneciente al Ayuntamiento de Huelva, al igual que el resto de sociedades municipales titularidad de dicha Administración pública, tiene alojada información en materia de transparencia en la página web del Ayuntamiento *[Se indica enlace web]* y concretamente en la dirección de internet *[Se indica enlace web]*.

“CUARTA.- A lo anterior, indicar que, como sociedad anónima, la entidad que represento tiene presentada la totalidad de la información exigida en el Registro Mercantil, en la dirección de internet *[Se indica enlace web]*, donde se recoge toda la información exigida por la Ley de sociedades de Capital, conforme es preceptivo.

“QUINTA.- Es preciso señalar que por la sociedad que represento se ha 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 EMLICODEMSA 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.

“Por todo lo expuesto,

“SOLICITO: Que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, haber por formuladas en tiempo y forma las alegaciones que preceden y por cumplimentado el trámite requerido para, previos los trámites procedentes, dictar resolución por la que, con el cumplimiento del trámite indicado, se acuerde el sobreseimiento y archivo del expediente.

“OTROSÍ DIGO: Que para el supuesto de tramitación de expediente con relación a la denuncia de la que se nos da traslado y, al objeto de ampliar y detallar la información requerida, interesamos la apertura de período de proposición y práctica de prueba.

“Por lo expuesto,

“SOLICITO: Tenga por hecha la anterior manifestación, procediendo conforme a lo interesado, caso de continuar con la tramitación de expediente de referencia”.

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 preliminar, es necesario subrayar que la EMPRESA MUNICIPAL DE LIMPIEZA DE COLEGIOS Y DEPENDENCIAS MUNICIPALES, S.A. (EMLICODEMSA), en cuanto sociedad mercantil municipal cuyo capital social pertenece íntegramente al Excmo. Ayuntamiento de Huelva —tal y como constatan los artículos 1 y 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 sobre los aspectos que a continuación se describen:

- En primer lugar, argumenta la empresa municipal en su defensa que "...tiene alojada información en materia de transparencia en la página web del Ayuntamiento [*Se indica enlace web*] y concretamente en la dirección de internet [*Se indica enlace web*]".

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 parte de la información exigida en la web del Ayuntamiento de Huelva, como así parece entender la empresa municipal.

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 segundo lugar, también afirma la entidad societaria "que como sociedad anónima [...] tiene presentada la totalidad de la información exigida en el Registro Mercantil, en la dirección de internet [*Se indica enlace web*], donde se recoge toda la información exigida por la Ley de sociedades de Capital, conforme es preceptivo". Pues bien, este argumento tampoco puede constituir fundamento válido en aras de justificar los supuestos incumplimientos denunciados. En la medida en que lo que se reprocha ante este órgano de control es la supuesta inobservancia por parte de la referida empresa municipal de las obligaciones de publicidad activa establecidas en el marco normativo regulador de la transparencia (descritas en la denuncia), y no así la de cualquier otra obligación jurídica de información que pudiera venir impuesta en atención a la naturaleza de la entidad denunciada como sociedad de capital y, más concretamente, como sociedad anónima.

- Por último, en el ordinal quinto del escrito de alegaciones de la entidad se cuestiona en cierto modo el



proceder del Consejo en la tramitación de la presente denuncia dada la concurrencia de determinadas circunstancias que reseña su Gerente: “no consta el motivo del interés del acceso a la información”; no se solicita “...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”. Aspecto, este último sobre el que ya, en el ordinal primero, el Gerente afirmaba “...que no ha sido solicitada a la sociedad que represento por persona o entidad alguna información a que se refiere la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA)”.

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 artículo 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 municipal 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 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 el día 22 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 citada empresa al señalar lo siguiente: “Artículo 16. Información económica, financiera y presupuestaria b) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas

De conformidad con el precitado art. 16 LTPA, entre la información con repercusión económica o presupuestaria que dicha Ley manda hacer pública a las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley, establece su letra b) la 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, en cuanto ya estaba prevista con carácter básico en el art. 8.1 e) LTAIBG, 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, tras analizar el Portal de Transparencia de la empresa municipal denunciada —alojado en su página web—, este órgano de control ha podido advertir la presencia de una sección dedicada a “Información económica, presupuestaria, estadística y financiera” en la que, entre los diversos documentos que se facilitan, se incluyen uno alusivo a las “Cuentas anuales 2021”. Si bien 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 sido posible identificar contenido alguno, ni en éste, ni en ningún otro espacio 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 la precitada sección del Portal de Transparencia se incluye igualmente un documento dedicado en esta ocasión a “Informes de auditoría de cuentas 2021”. Tras cuyo examen se concluye que se trata de un informe emitido por un auditor independiente, de carácter



privado, correspondiente a las cuentas de dicha anualidad.

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 de diciembre de 2015 en relación con las cuentas de la entidad denunciada o, en su caso, la confirmación de su no existencia.

Sexto. A continuación, reprocha la persona denunciante a la empresa municipal que carece de un Portal de Transparencia al indicar literalmente, “SIN PORTAL DE TRANSPARENCIA”.

A este respecto, es preciso advertir que la interpretación que parece asumir la persona denunciante en torno a la supuesta exigencia legal de disponer por parte de los sujetos obligados de un «portal de transparencia» para hacer efectivo el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, no puede ser aceptada en sus propios términos por este órgano de control; en tanto en cuanto la LTAIBG no establece obligación alguna acerca de la existencia de un portal de transparencia específico a este respecto —tampoco así la LTPA—, como ya este Consejo ha puesto de manifiesto en varias ocasiones en lo que a la LTPA se refiere [*entre otras, Resolución 65/2020, de 24 de marzo (FJ 3º) y Resolución 57/2020, de 5 de marzo (FJ 4º)*].

Efectivamente, en este sentido ha de destacarse que el art. 5.4 LTAIBG —en similares términos, el art. 9.4 LTPA, que citábamos en el Fundamento Jurídico Segundo— establece en su apartado primero que “[*l*]a información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización”. De lo que se infiere que el marco normativo básico regulador de la transparencia faculta a los órganos y entidades concernidos a dar adecuado cumplimiento a sus obligaciones de esta naturaleza utilizando cualquiera de estos instrumentos (sede electrónica, página web o, como añade la LTPA, portal), por lo que no supedita su cumplimiento a la previa puesta en funcionamiento por su parte de un portal de transparencia en sentido estricto.

Por consiguiente, los sujetos obligados pueden y deben ofrecer la información a las que les interpela la Ley en
Página 8 de 16. Resolución PA-44/2023, de 14 de junio www.ctpdandalucia.es



sus correspondientes páginas web, sedes electrónicas o portales, en función de sus disponibilidades tecnológicas.

Así pues, de la simple ausencia de un portal de transparencia expresamente habilitado por dichos sujetos no puede derivarse incumplimiento alguno, siempre que las obligaciones de publicidad activa queden satisfechas con la existencia de una página web o un portal donde satisfacerlas.

En cualquier caso, como ya reseñamos en el fundamento jurídico anterior, este Consejo ha podido confirmar la existencia de un Portal de transparencia en la página web de la empresa municipal, de modo similar a lo expuesto en este sentido por la propia entidad entre sus alegaciones, en las que además facilita un enlace web, donde, según indica, "... vienen alojados los diferentes apartados en materia de transparencia establecidos en la citada norma, en cumplimiento de la misma".

Séptimo. A continuación, prosigue la denuncia señalando como otro supuesto incumplimiento de publicidad activa el concerniente al "Artículo 10. Información institucional y organizativa c) Organigrama actualizado de la Estructura Organizativa".

En realidad, el art. 10 LTPA, dedicado a "*Información institucional y organizativa*", establece en su apartado primero —desarrollando la obligación básica establecida por el art. 6.1 LTAIBG— 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, entre la que se incluye en su letra 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*".

A la hora de interpretar el contenido de la información descrita, 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-72/2022 (FJ 5º)*], si bien en este caso adaptada a su naturaleza jurídica societaria mercantil, según el cual: "*[...] debe entenderse [por organigrama] a los efectos del art. 10.1 c) LTPA una representación gráfica de la organización [...] que permita conocer de forma fácil, sencilla y sintética, la estructura orgánica [...], 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*".

En relación con la obligación recién mencionada, en el Portal de Transparencia se advierte una sección
Página 9 de 16. Resolución PA-44/2023, de 14 de junio www.ctpdandalucia.es



dedicada a “Información institucional y organizativa” en la que se incluyen, entre otros, dos documentos alusivos a este tipo de información.

El primero de ellos dedicado al “Organigrama” —actualizada a 20 de abril de 2023, según se indica— ofrece mediante una representación gráfica en forma de árbol, las relaciones existentes entre las distintas áreas y niveles inferiores que integran la organización societaria partiendo de la figura del “Gerente”. Asociándose a su vez a cada área el dato de la titulación que, parece ser, ostentan las personas responsables de cada una de ellas.

El segundo documento, sobre el “Órgano de gobierno”, comprende la relación de las personas que componen el “Consejo de Administración” y “Junta General de accionistas”, con indicación de su nombre y apellidos; así como el puesto que ocupan en la Administración Pública de procedencia, en su caso, en el supuesto de las integrantes del Consejo de Administración.

Al margen de la información reseñada, no ha sido posible identificar la siguiente información que igualmente resulta exigible de conformidad con lo establecido en el precitado art. 10.1 c) LTPA, en consonancia con la interpretación que este Consejo viene aplicando en su cumplimiento:

- El perfil y trayectoria profesional del Presidente del Consejo de Administración y de la persona titular de la Gerencia.
- La identificación completa, tanto del Presidente del Consejo de Administración y de la persona titular de la Gerencia, como de las responsables de las áreas y primer nivel de jerarquía orgánico reflejado en el organigrama; entendiéndose por identificación, además del nombre y apellidos, el teléfono y el correo electrónico corporativos.

A la vista de lo expuesto, el Consejo estima que concurre un deficiente cumplimiento de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 10.1 c) LTPA ante la ausencia de la información reseñada.

Octavo. En relación con el precitado art. 10 LTPA, la persona denunciante estima otro incumplimiento sobre “información institucional y organizativa” asociado en esta ocasión a las “g) relaciones de puesto de trabajo”.

Ciertamente, el reiterado art. 10.1 LTPA también impone en su letra g) el deber de publicar la información 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”.

Al respecto, este órgano de control ha podido apreciar —también en la precitada sección “Información institucional y organizativa” del Portal de Transparencia— la existencia de un documento sobre la “Relación de puestos de trabajo” en el que solo se facilita una descripción de los tipos de puestos por categorías profesionales (Grupos I, II, III y IV).

Sin embargo, ni en esta sección que analizamos ni en ninguna otra del Portal o de la página web de la empresa municipal, se advierte publicación 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 dar por satisfecha la obligación de publicidad activa prevista en el art. 10.1 g) LTPA.

Noveno. En cuanto a la “Información sobre altos cargos” previstas en el art. 11 LTPA, se reclama 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, en la sección “Información sobre altos cargos” que figura en el Portal de Transparencia se ha podido distinguir la presencia de un documento referido a las “Retribuciones altos cargos” que posibilita la descarga de un archivo con información sobre las retribuciones del Gerente, desde su nombramiento el 19 de noviembre de 2015 —según se indica— hasta el cierre del ejercicio 2022.

Sin embargo, en relación con el Presidente del Consejo de Administración —como máximo responsable también de la entidad societaria—, no ha sido posible localizar dato alguno sobre las retribuciones de cualquier naturaleza que haya percibido anualmente desde el 10 de diciembre de 2015, entendiéndose, en cualquier caso, también incluidas las cantidades percibidas por asistencia a sesiones o actos de órganos de la propia o distinta entidad societaria, en su condición de Presidente de dicho órgano societario.

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.



Así pues, a la vista de las comprobaciones y consideraciones expuestas, el Consejo constata el deficiente cumplimiento de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 11 b) LTPA.

Décimo. 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, tras examinar la sección alusiva a “Información sobre contratos, convenios y subvenciones” del Portal de Transparencia, este Consejo no ha podido hallar información alguna del carácter descrito, ni en dicha sección, ni tampoco tras analizar el resto del Portal de Transparencia y la página web de la entidad mercantil en su conjunto.

De este modo, a la vista de las comprobaciones realizadas, el Consejo comparte con la persona denunciante que concurre 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.

Decimoprimer. 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.

Pues bien, el examen en esta ocasión de la sección sobre “Información económica, presupuestaria, estadística y financiera” del Portal de Transparencia permite confirmar que solo se facilita un documento



con información sobre los presupuestos del ejercicio 2023; en el que, por otra parte, no consta dato alguno sobre su estado de ejecución.

A su vez, en cuanto a los presupuestos relativos al periodo 2016-2022, cuya publicación resulta igualmente exigible de conformidad con los preceptos anteriormente descritos, no ha sido posible advertir la disponibilidad de información del tipo de la exigida, incluso después de examinar la página web societaria en su conjunto.

En estos términos, el Consejo aprecia la existencia de un cumplimiento defectuoso de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 16 a) LTPA por parte de la empresa municipal denunciada, en cuanto a la ausencia de información relativa a los presupuestos de 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.

Decimosegundo. 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.

Sin embargo, pese a lo expuesto, el análisis del Portal de Transparencia y de la página web en su integridad no permite identificar la presencia de información alguna sobre gastos de esta naturaleza concernientes a la entidad mercantil.

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 desde el 10 de diciembre de 2016 o, en su caso, la indicación expresa de su inexistencia.

Decimotercero. 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 EMPRESA MUNICIPAL DE LIMPIEZA DE COLEGIOS Y DEPENDENCIAS MUNICIPALES, S.A. (EMLICODEMSA) 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. Las Cuentas anuales rendidas por la citada empresa en el periodo comprendido entre 10 de diciembre de 2015 hasta la facilitada del año 2021 [Fundamento Jurídico Quinto. Arts. 16 b) LTPA y 8.1 e) LTAIBG].
2. 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 Quinto. Arts. 16 b) LTPA y 8.1 e) LTAIBG].
3. La identificación completa (nombre y apellidos, teléfono y correo electrónico corporativos) y el perfil y trayectoria profesional del Presidente del Consejo de Administración y de la persona titular de la Gerencia de la entidad societaria; al igual que la identificación de las personas responsables de las áreas y primer nivel de jerarquía orgánico reflejado en el organigrama (nombre y apellidos, teléfono y correo electrónico corporativos) [Fundamento Jurídico Séptimo. Arts. 10.1 c) LTPA y 6.1 LTAIBG].
4. 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 Octavo. Art. 10.1 g) LTPA].
5. Las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por el Presidente del Consejo de Administración desde el 10 diciembre de 2015 entendiéndose incluidas, en cualquier caso, las cantidades percibidas por asistencia a sesiones o actos de órganos de la propia o distinta entidad societaria [Fundamento Jurídico Noveno. Arts. 11 b) LTPA y 8.1 f) LTAIBG].
6. 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 [Fundamento Jurídico Décimo. Arts. 15 a) LTPA y 8.1 a) LTAIBG].
7. 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 Decimoprimer. Arts. 16 a) LTPA y 8.1 d) LTAIBG].
8. El gasto público realizado en campañas de publicidad institucional por parte de la entidad denunciada desde el 10 de diciembre de 2016 o, en su caso, la indicación expresa de su inexistencia [Fundamento Jurídico Decimosegundo. 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 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.

Decimocuarto. Por último, acerca de la solicitud que incorpora adicionalmente la empresa en su escrito de alegaciones referente a que *“al objeto de ampliar y detallar la información requerida, interesamos la apertura de periodo de proposición y práctica de prueba”*; debe desestimarse la misma por su manifiesta improcedencia.

El ya citado art. 23 LTPA —como describimos en el Fundamento Jurídico Cuarto— faculta a cualquier persona a presentar denuncias ante este Consejo siempre que considere que se ha producido un incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de los sujetos obligados, lo que determina la iniciación del procedimiento correspondiente tendente a dilucidar si concurre dicho incumplimiento. En este procedimiento se incardina como trámite preceptivo la evacuación de un trámite de alegaciones donde las entidades denunciadas —al igual que ha hecho la empresa municipal en cuestión— alegan y aportan la documentación que a su derecho conviene, lo que puede ser tenido en cuenta por el Consejo para la decisión del procedimiento.

De igual modo, en el marco del procedimiento de denuncia, este órgano de control procede a analizar la página web, sede electrónica o portal de transparencia de la entidad denunciada, dejando constancia en el expediente de las comprobaciones llevadas a cabo mediante Diligencia emitida al efecto por personal funcionario del Consejo —tal y como acontece en el presente caso y se reseña igualmente en el Fundamento Jurídico Cuarto—, lo que permite extraer las conclusiones que motivan la resolución del procedimiento.

A ello se une que, en virtud del art. 16.5 de los Estatutos del Consejo (aprobados por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre), *“[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 legales que este reconocimiento implica. En este sentido, tal y como el art. 77.5 LPACAP señala, “[l]os documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, resulta intrascendente para la resolución de la denuncia interpuesta la apertura del periodo de proposición y práctica de prueba que se interesa en el escrito de alegaciones de la entidad, dados los efectos probatorios antes descritos; por lo que al amparo de lo dispuesto en el art. 77.3 LPACAP, no procede la práctica de la prueba propuesta en el sentido descrito.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Requerir expresamente a la EMPRESA MUNICIPAL DE LIMPIEZA DE COLEGIOS Y DEPENDENCIAS MUNICIPALES, S.A. (EMLICODEMSA) para que proceda a publicar en su página web o portal la información a la que hace referencia el Fundamento Jurídico Decimotercero.

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.

Tercero. Desestimar por su manifiesta improcedencia la práctica de prueba propuesta por la entidad denunciada, de acuerdo con lo expresado en el Fundamento Jurídico Decimocuarto.

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.