



## RESOLUCIÓN PA-98/2019, de 27 de marzo del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

**Asunto:** Denuncia interpuesta por XXX por presunto incumplimiento de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia núm. PA-28/2018).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El 22 de febrero de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por la persona señalada contra la entonces Consejería de Hacienda y Administración Pública, basada en los siguientes hechos:

“PRIMERO: La Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, establece en su artículo 12 apartado 3:



“Antes del 1 de agosto de cada año natural, los altos cargos y otros cargos públicos deberán presentar en el Registro de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones las autoliquidaciones tributarias íntegras del último ejercicio económico declarado correspondientes al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, en su caso, al Impuesto sobre el Patrimonio, las cuales serán objeto de publicidad en el Portal de la Junta de Andalucía”.

“El punto 7 del artículo 9 de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía establece que ` toda la información pública señalada en este título se publicará y actualizará, con carácter general, trimestralmente, salvo que la normativa específica establezca otros plazos atendiendo a las peculiaridades propias de la información de que se trate ´.

“Además reconoce la ley que se pueden establecer plazos más breves. Por tanto la Administración, si ha sido cumplido en plazo por los altos cargos la obligación de entregar sus declaraciones de IRPF del ejercicio 2016, tiene la información tributaria el día 1 de agosto, siendo el objeto de tal información su publicación, ésta debería ser inmediata sin necesidad de agotar el plazo máximo de tres meses de actualización trimestral por lo que la demora evidente en su publicación constituye una infracción de la normativa vigente.

“SEGUNDO: Que, al carecer de publicidad, al día de la fecha se desconoce quiénes de los obligados han presentado en plazo tales declaraciones tributarias cumpliendo con la obligación establecida, dado que ninguna de tales declaraciones han sido objeto de publicación en el Portal de la Junta de Andalucía, sustrayéndose ilegítimamente tal información al conocimiento general e incumpliendo la previsión legal de publicidad y transparencia.

“A todo ello es aplicable

“Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

“Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

“Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos.



“Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos.

“Cualquier otra de aplicación.

“Por lo expuesto SOLICITO: que en el ejercicio de sus facultades legales y en cumplimiento de las previsiones legales establecidas, requiera expresamente a la Consejería de Hacienda y Administración Pública que proceda a la publicación inmediata en el Portal de la Junta de Andalucía de los datos correspondientes a las declaraciones del IRPF de los altos cargos correspondientes al ejercicio 2016 y a la vista del incumplimiento constatado se inste por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía el expediente establecido en el artículo 57 de la Ley 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía, y se nos tenga como parte en el procedimiento en el ejercicio de la acción pública que instamos por el presente.”

**Segundo.** Mediante escrito de 27 de febrero de 2018, el Consejo concedió al órgano denunciado un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como para que aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes.

**Tercero.** El 28 de marzo de 2018, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del órgano denunciado en el que, a través de la Secretaría General para la Administración Pública, efectúa las siguientes alegaciones:

“Por la *[persona denunciante]* se denuncia lo que denomina `incumplimiento de la normativa en materia de transparencia, por la falta de publicación en el portal de la Junta de Andalucía de las declaraciones de IRPF correspondientes a los altos cargos de la Junta de Andalucía del ejercicio 2016´.

“En relación con estos hechos denunciados procede indicar en primer lugar, que la obligación de hacer públicas las autoliquidaciones tributarias de los altos cargos correspondientes al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, en su caso, al Impuesto sobre el Patrimonio, deriva del artículo 12 de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, tras su modificación por la Ley 8/2016, de 12 de diciembre.



“Es la Ley 3/2005 la que contempla la obligación de dar publicidad a determinadas liquidaciones tributarias de los altos cargos, especificando que dicha publicidad se hará en el Portal de la Junta de Andalucía, pero no dispone de manera expresa que dicha obligación se enmarque dentro de la publicidad activa contemplada en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, ni establece un modo o plazo específico de publicación, como sí están definidos los plazos para las obligaciones sujetas a la citada Ley de Transparencia.

“La cuestión referida es una exigencia de la ley 3/2005, tras la modificación de la Ley 8/2016 que, aún estableciendo la obligación de publicidad, no define un plazo específico a tal efecto, aunque sí a efectos de presentación.

“En todo caso, cualquier información que la denunciante entienda que tiene derecho a solicitar puede hacerlo como ejercicio del derecho de acceso a la información pública mediante el procedimiento establecido en los artículos 28 y siguientes de la Ley 1/2014.

“Segundo. Con independencia de lo expuesto anteriormente, se informa a ese Consejo sobre cómo se ha venido cumpliendo la obligación sobre publicidad de las autoliquidaciones tributarias del IRPF y, en su caso, del Impuesto sobre el Patrimonio, en los términos regulados en el artículo 12 de la ley 3/2005, tras las modificaciones introducidas por la Ley 8/2016.

“Desde la aprobación de la Ley 8/2016, las declaraciones de los miembros del Gobierno de la Junta de Andalucía se han venido publicando en el Portal de la Junta de Andalucía con un formato que consiste en publicar una copia literal escaneada de las autoliquidaciones en las que se han tachado aquellos datos que, de acuerdo con la legislación en materia de protección de datos, deben ser protegidos. Con respecto a los miembros del Consejo de Gobierno se han publicado las autoliquidaciones correspondientes a 2015 y 2016. Estas últimas se encuentra actualmente en la dirección *[indica dirección de correo electrónico]*.

“Por otro lado, las copias de las autoliquidaciones del resto de los altos cargos se publican en la dirección *[indica dirección de correo electrónico]*, estando actualmente publicadas las correspondientes al año 2015.

“Esta manera de hacer pública las autoliquidaciones, o sea copia escaneada de las mismas tachando los datos legalmente protegidos, se justificó por la decisión de cumplir lo contemplado por la Ley de una manera inmediata evitando demoras en la



publicación, pero se tenía previsto desarrollar un procedimiento de publicación en el que se publicarían los datos exigidos en la norma omitiendo aquellos otros protegidos legalmente sin necesidad de que aparecieran tachados. Por ello con fecha de 20 de diciembre de 2017 se firmó la Instrucción conjunta 1/2017, de la Viceconsejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática y de la Secretaría General para la Administración Pública para la aplicación del artículo 12 de la Ley 3/2005, en cuyo apartado cuarto se establece el procedimiento para la efectiva publicación a través de unos formularios que deberán cumplimentar los altos cargos y que serán publicados en el Portal de la Junta de Andalucía, mediante la adaptación del actual sistema de información del Registro de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y Otros Cargos Públicos, que va a permitir la presentación telemática de los datos que deben publicarse, así como facilitar la publicación cumpliendo la obligación de transparencia.

“Dicha Instrucción, publicada en el BOJA de 4 de enero de 2018, contempla expresamente en su apartado sexto que la documentación correspondiente a la información de 2016 deberá ser remitida a la Inspección General de Servicios, una vez que se habilite la presentación telemática. A su vez para dicha habilitación se establece un plazo de 4 meses desde la firma de la Instrucción.

“Tercero. Respecto a la afirmación de la denunciante sobre que ‘al carecer de publicidad, al día de la fecha se desconoce quiénes de los obligados han presentado en plazo tales declaraciones tributarias cumpliendo con la obligación establecida, dado que ninguna de tales declaraciones han sido objeto de publicación en el Portal de la Junta de Andalucía, sustrayéndose ilegítimamente tal información al conocimiento general e incumpliendo la previsión legal de publicidad y transparencia’, solo reiterar que las autoliquidaciones correspondientes al año 2016 de los miembros del Consejo de Gobierno están publicadas como hemos indicado anteriormente y que las del resto de los altos cargos se hará en el plazo previsto en la Instrucción 1/2017 ya citada.”

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** La competencia para la resolución de la denuncia interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.3 b) de los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (aprobado por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre), y en el artículo 48.1 g) de



la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), en conexión con el artículo 23 del mismo texto legal.

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del citado Decreto 434/2015, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

**Segundo.** Como establece el artículo 2 b) LTPA, la publicidad activa consiste en *“la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública”*. Exigencia de publicidad activa que comporta que la información *“estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web”* de los sujetos obligados al cumplimiento de la ley (art. 9.4 LTPA), y que tal publicación se realice *“de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada”* (art. 9.1 LTPA).

Pero no solo constituye una obligación para las entidades sujetas al cumplimiento de la legislación en materia de transparencia. Pues, según establece el artículo 7 a) LTPA, la publicidad activa constituye igualmente un *“derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen [...] de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.”*

En el asunto que nos ocupa, el supuesto de hecho sobre el que versa la denuncia se refiere a un presunto incumplimiento de obligaciones de publicidad activa achacable al órgano denunciado derivado de la falta de publicación de las declaraciones de IRPF correspondientes a los altos cargos de la Junta de Andalucía del ejercicio 2016, a partir del cual, la persona denunciante insta a este Consejo a *“que en el ejercicio de sus facultades legales y en cumplimiento de las previsiones legales establecidas, requiera expresamente a la Consejería de Hacienda y Administración Pública que proceda a la publicación inmediata en el Portal de la Junta de Andalucía de los datos correspondientes a las declaraciones del IRPF de los altos cargos correspondientes al ejercicio 2016 y a la vista del incumplimiento constatado se inste por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía el expediente establecido en el artículo 57 de la Ley 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía, y se nos tenga como parte en el procedimiento en el ejercicio de la acción pública que instamos por el presente.”*





**Tercero.** Previamente al análisis de los hechos objeto de la denuncia por presuntos incumplimientos de exigencias de publicidad activa, es necesario señalar que en la presente Resolución no se abordará aquella petición dirigida por la persona denunciante a este Consejo que escapa a su competencia por ser ajena, no sólo al ámbito de la publicidad activa que delimita el marco normativo regulador de la transparencia para los sujetos obligados, sino al propio concepto de información pública que define el artículo 2 a) LTPA.

Así, este Consejo no tiene competencia para dictaminar sobre la personación o tener como parte interesada a la denunciante en expediente alguno que pueda iniciarse en relación con los hechos denunciados, pues una petición en tal sentido se deberá instar dentro del oportuno procedimiento administrativo que pueda tramitarse al respecto por el órgano competente, o, en caso de su denegación, a través de las vías impugnatorias que procedan en sede administrativa o jurisdiccional, donde podrá tener, en su caso, la persona denunciante satisfacción a sus pretensiones.

**Cuarto.** La denunciante infiere un supuesto incumplimiento por parte del órgano denunciado de sus obligaciones de publicidad activa asociado a la falta de publicación de las declaraciones de IRPF correspondientes a los altos cargos de la Junta de Andalucía del ejercicio 2016, a partir de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, que establece lo siguiente:

*“[...] 3. Antes del 1 de agosto de cada año natural, los altos cargos y otros cargos públicos deberán presentar en el Registro de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones las autoliquidaciones tributarias íntegras del último ejercicio económico declarado correspondientes al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, en su caso, al Impuesto sobre el Patrimonio, las cuales serán objeto de publicidad en el Portal de la Junta de Andalucía, salvo en aquellos extremos que afecten al derecho a la intimidad de las personas que figuren en las mismas o de terceros, así como a los datos protegidos por la normativa vigente, en cuyo caso la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los datos a ella referidos, con expresa referencia a tal circunstancia. [...]”*

El órgano denunciado, por su parte, en el escrito de alegaciones remitido a este Consejo, niega que el supuesto incumplimiento denunciado resulte subsumible dentro del elenco de obligaciones de publicidad activa impuesto por el marco normativo regulador de la transparencia, puesto que, según manifiesta, “[e]s la Ley 3/2005 la que contempla la obligación de dar publicidad a determinadas liquidaciones tributarias de los altos cargos, especificando que dicha publicidad se hará en el Portal de la Junta de Andalucía, pero no dispone de manera expresa que dicha obligación se enmarque dentro de la publicidad activa



contemplada en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, ni establece un modo o plazo específico de publicación, como sí están definidos los plazos para las obligaciones sujetas a la citada Ley de Transparencia.” Por lo que, continúa afirmando, “[e]n todo caso, cualquier información que la denunciante entienda que tiene derecho a solicitar puede hacerlo como ejercicio del derecho de acceso a la información pública mediante el procedimiento establecido en los artículos 28 y siguientes de la Ley 1/2014”. Y finaliza informando a este Consejo del modo en que “se ha venido cumpliendo la obligación sobre publicidad de las autoliquidaciones tributarias del IRPF y, en su caso, del Impuesto sobre el Patrimonio, en los términos regulados en el artículo 12 de la ley 3/2005, tras las modificaciones introducidas por la Ley 8/2016”.

**Quinto.** Pues bien, conviene comenzar recordando que es finalidad de este Consejo velar por que se cumplan las previsiones establecidas en el marco normativo regulador de la transparencia y, por lo que hace al control de la observancia de las exigencias de publicidad activa impuestas en el Título II LTPA, su artículo 23 establece que *“el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía podrá efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones establecidas en este título”*. Previsión legal que determina, y así lo viene reiterando este órgano de control en sus resoluciones, que *“este Consejo no está llamado a supervisar todas y cada una de las concretas exigencias de publicidad telemática que pueda imponer la correspondiente normativa sectorial, sino únicamente aquellas que sean reconducibles al sistema de publicidad activa contenido en el Título II LTPA, [...]”* [vid Resolución PA 28/2018, de 21 de marzo (FJ 4º), entre otras].

En este contexto, si nos atenemos a la información cuya falta de publicación ha sido denunciada, y en coincidencia con el planteamiento esgrimido por el órgano denunciado, a juicio de este Consejo no puede entenderse incluida dentro del compendio de obligaciones de publicidad activa previsto en el Título II LTPA la exigencia de publicar las declaraciones de IRPF correspondientes a los altos cargos de la Junta de Andalucía del ejercicio 2016 -el artículo 11 d) LTPA sólo exige hacer públicas *“[l]as declaraciones de actividades, bienes, intereses y retribuciones de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía”*-; y ello con independencia de que la falta de publicidad denunciada pueda denotar un supuesto irregular cumplimiento por parte del órgano denunciado de obligaciones impuestas por la legislación sectorial que resulte aplicable, circunstancia que, en cualquier caso, como ha quedado dicho, resulta ajena al ámbito funcional de este Consejo.





Así las cosas, este Consejo considera que no puede apreciarse incumplimiento alguno de la LTPA en los términos que formula la persona denunciante, por lo que no puede por menos que proceder al archivo de la denuncia planteada.

Sea como fuere, en el ámbito de la transparencia, y al margen de la exigencias en materia de publicidad que puedan venir impuestas por la legislación sectorial, no hay nada que objetar a que dicha información pueda ser publicada -teniendo en cuenta, claro está, el límite derivado de la protección de datos de carácter personal-, pues conviene tener presente, como ha tenido ocasión de poner reiteradamente de manifiesto este Consejo, que resulta altamente recomendable que las Administraciones se inclinen por seguir la vía más favorecedora de la transparencia. Y, desde luego, tampoco obsta para que cualquier persona pueda solicitar -como acertadamente señala el órgano denunciado- en virtud del artículo 24 LTPA toda suerte de información a este respecto que obre en poder de la correspondiente entidad, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública (por todas, Resolución PA-16/2018, de 16 de febrero, FJ 3º).

**Sexto.** Finalmente, ante la solicitud de la denunciante de la posible aplicación de responsabilidades disciplinarias al amparo de lo dispuesto en el art. 57 LTPA, es preciso indicar que los fundamentos jurídicos precedentes permiten concluir que por parte del órgano denunciado no se ha producido incumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa en los términos que señala la persona denunciante, por lo que, de conformidad con el artículo 23 LTPA, no cabe requerir subsanación alguna este respecto, presupuesto previo ineludible para que este Consejo pueda instar la incoación del procedimiento sancionador previsto en el art. 57.2 LTPA, tras la constatación de incumplimientos susceptibles de ser calificados como alguna de las infracciones previstas en el Título VI LTPA.

Efectivamente, como ya ha quedado señalado, es finalidad del Consejo velar por que se cumplan las previsiones establecidas en el marco normativo regulador de la transparencia, y en este sentido, por lo que hace al control en materia de publicidad activa, está facultado para requerir al órgano denunciado la subsanación del incumplimiento que se haya detectado, en virtud del art. 23 LTPA. Por consiguiente, cuando se constata que dicha publicación no ha respetado lo previsto en el marco normativo regulador de la transparencia, este Consejo procede a requerir a su cumplimiento, siendo oportuno recordar que, conforme a lo previsto en el art. 52.1 a) LTPA, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad previstas en el Título II LTPA, cuando se haya desatendido el requerimiento expreso de este Consejo, puede suponer una infracción muy grave, con las posibles sanciones previstas en el artículo 55.2 c) LTPA, que pueden alcanzar al cese del cargo responsable y a no poder ser nombrado en cargos similares por un período de hasta tres años.



**Séptimo.** Por otra parte, resulta oportuno realizar unas consideraciones respecto a las obligaciones derivadas de la publicidad activa para que se tenga en cuenta, *ad futurum*, por el órgano denunciado.

En primer lugar, como prevé el artículo 9.3 LTPA, en la publicidad activa *"[s]erán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos"*. Esto se traduce en que el órgano responsable de cumplir las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA podrá retener, motivadamente, la información cuando considere que sean de aplicación alguno de los límites previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG); o proceder a la disociación de los datos que deban disponer de especial protección de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 LTAIBG y en la normativa sobre protección de datos personales.

Por otra parte, resulta pertinente recordar que, en virtud de lo preceptuado en el artículo 9.4 LTPA, la información objeto de publicidad activa deberá estar disponible en la sede electrónica, portal o página web, *"garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica, con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones..."*; así como que, según lo previsto en el artículo 6 k) LTPA, *"se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización"*, por lo que se deberá tender a evitar proporcionar la información en archivos que necesiten para su utilización el empleo de programas sujetos a marca comercial.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente

## RESOLUCIÓN

**Único.** Se declara el archivo de la denuncia presentada por XXX contra la entonces Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso potestativo de reposición ante este Consejo, en el plazo de un mes, o interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, que por turno corresponda, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación,



de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30.4, 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en los artículos 8.3 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Manuel Medina Guerrero

*Esta resolución consta firmada electrónicamente*