

**RESOLUCIÓN 111/2023 DE PROCEDIMIENTO INICIADO POR DENUNCIA
DE INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA**

Denuncia	102/2023
Persona denunciante	XXX
Entidad denunciada	DOÑANA COMUNICACIÓN, S.A.
Artículos	2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 15, 16, 23 y DF 5ª LTPA; 2, 5, 6, 8 y DF 9ª LTAIBG
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 10 de junio de 2023, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia formulada por la persona indicada contra DOÑANA COMUNICACIÓN, S.A., basada en los siguientes hechos:

“Incumplimiento de obligación de publicidad activa:

“- Artículo 16. Información económica, financiera y presupuestaria a) Los presupuestos

“Ver: *[Se indica enlace web]*

“- Presupuestos 2015 Listados en la web del ayuntamiento de Almonte

“Ver: *[Se indica enlace web]*. Web de la entidad sin información de Transparencia alguna, en este caso, los presupuestos para 2023”.

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

“Otros Incumplimiento de obligación de publicidad activa:

“Se incumple al completo cualquier obligación de aplicación al ente del TÍTULO II - La publicidad activa - de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, como:



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

"- 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: 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.

"Se entiende que la entidad muestra un incumplimiento TOTAL de la obligación de publicidad activa ante la Ley 1/2014 'TÍTULO II. La publicidad activa', ya que NO muestran información alguna. Se entiende que según el Artículo 52. Infracciones de carácter disciplinario. de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, el incumplimiento es una sanción grave debido al reiterado incumplimiento desde 2015. (2. Infracciones graves: a) El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa previstas en el título II.), y que conlleva según el artículo Artículo 55. Sanciones disciplinarias al 'b) En el caso de infracciones graves: 2.º Cese en el cargo".

Segundo. Con fecha 16 de junio 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 21 de junio de 2023, el Consejo concedió a la entidad denunciada un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como para que aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes en relación con la denuncia presentada.

Cuarto. El 14 de julio de 2023, en contestación del requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito de la citada entidad mediante el que efectúa las siguientes alegaciones:

"En respuesta al escrito recibido [...], tenemos que decir que hasta la fecha de dicha notificación, la empresa Doñana Comunicación S.A. no tenía constancia de los hechos que se denuncian. Puestos



en contacto con el Ayuntamiento de Almonte, nos comunican que ha habido muchos cambios de personal en el departamento responsable de las publicaciones del Portal de Transparencia, y que debido a ello se haya podido omitir la actualización de los datos de las empresas públicas, sin ninguna otra intención.

“Les comunicamos que ya estamos realizando la actualización de toda la información requerida para que conste en el portal de transparencia del Ayuntamiento de Almonte, así como en la WEB de Doñana Comunicación S.A., donde insertaremos un enlace que irá directamente a dicho Portal de Transparencia”.

Quinto. Con fecha 27 de julio de 2023, el Consejo acordó la ampliación del plazo máximo de resolución del procedimiento de denuncia que ahora se concluye, de acuerdo con lo previsto en el art. 23 LPACAP, poniéndolo en conocimiento de la persona denunciante y de la entidad denunciada mediante oficios de la misma fecha.

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 artículo 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 la denuncia interpuesta, la persona denunciante atribuye a Doñana Comunicación, S.A. varios supuestos incumplimientos de obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II de la LTPA, lo que se traduce en la no disponibilidad en sede electrónica, portal o página web de la correspondiente información.

Con carácter previo, es necesario subrayar que la citada entidad, constituida bajo la forma jurídica de sociedad anónima y cuyo capital social es participado al 100 por ciento por el Ayuntamiento de Almonte (Huelva), 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 anónima 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 propia naturaleza jurídica.

Cuarto. No obstante, una vez examinadas las alegaciones presentadas por la entidad mercantil ante el Consejo, resulta necesario detenernos para hacer un pronunciamiento expreso en relación con los argumentos con los que trata de excusar la ausencia de publicación de la información denunciada manifestando que *“...ha habido muchos cambios de personal en el departamento responsable de las publicaciones del Portal de Transparencia del [Ayuntamiento de Almonte] y que debido a ello se haya podido omitir la actualización de los datos de las empresas públicas...”*.

A este respecto, conviene recordar el mandato legal —descrito con anterioridad en el Fundamento Jurídico Segundo— según 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 Consejo, en modo alguno puede aceptarse el motivo expuesto por la citada entidad con el que pretende justificar los incumplimientos denunciados, cuando afirma que puede ser debido a la falta de actualización de la información que sobre las empresas públicas se facilita en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Almonte.

Ahora bien, ello no impide, 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, al igual que el contenido concreto que se trate de facilitar, una vez se acceda al enlace.

En este sentido, la propia entidad societaria también contempla, adicionalmente, esta forma de proceder a la hora de satisfacer sus deberes de publicidad activa cuando añade entre sus alegaciones que "...estamos realizando la actualización de toda la información requerida para que conste en el portal de transparencia del Ayuntamiento de Almonte, así como en la WEB de Doñana Comunicación S.A., donde insertaremos un enlace que irá directamente a dicho Portal de Transparencia".

No obstante, dados los términos transcritos en los que se expresa la entidad mercantil, es necesario advertir que para admitir la práctica descrita en el cumplimiento de sus exigencias de publicidad activa, no bastaría con la creación en la web societaria de un enlace que redirija simplemente al Portal de Transparencia del Ayuntamiento; de tal que modo que, para poder localizar los contenidos pertenecientes a la sociedad anónima denunciada, fuese necesario realizar una búsqueda entre toda la información que se encuentre disponible en dicho Portal perteneciente al propio Consistorio o a las distintas entidades municipales.

En este sentido, resulta conveniente reiterar que debe quedar necesariamente identificada la información de la sociedad anónima una vez que se acceda desde su web corporativa al enlace habilitado para obtener la información concreta que resulte exigible publicar. O, también, resultaría admisible un enlace a un Portal de Transparencia específico de la propia entidad societaria que pudiera alojarse en cualquiera de las plataformas electrónicas del Ayuntamiento. Y todo ello, de conformidad con la aplicación de 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). Al igual que como dispone 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*".

En cualquier caso, de los propios términos expuestos por la entidad mercantil en sus alegaciones se concluye que la misma viene a confirmar la falta de publicación en su propia página web de la información relativa a las obligaciones de publicidad activa denunciadas.

Y, ciertamente, tras el análisis de la página web de la entidad en fecha 17 de octubre de 2023, dejándose oportuna constancia en el expediente de las comprobaciones llevadas a cabo, el Consejo ha podido constatar que, en relación con la información cuya falta reprocha la persona denunciante y descrita en el Antecedente Primero, no ha resultado posible advertir publicado contenido alguno.

Quinto. Así las cosas, de conformidad con lo establecido en el art. 23 LTPA, y atendiendo a los hechos denunciados por los que se atribuye a la sociedad anónima mencionada el incumplimiento de obligaciones de publicidad activa previstas en los artículos 10, 11, 15 y 16 LTPA —en los términos relacionados en el precitado Antecedente Primero—; este órgano de control ha de requerir a la entidad denunciada su adecuado cumplimiento mediante la publicación en su página web o portal de la información que le



resulta exigible.

A este respecto, es conveniente aclarar que la determinación de la fecha a partir de la cual se debe proporcionar la aludida información viene determinada por el hecho de que la obligación de publicidad activa en cuestión estuviera ya prevista en la LTAIBG o de que se trate de una nueva obligación incorporada por la LTPA.

De tal modo que, en el primer supuesto, las obligaciones implicadas resultan exigibles para la entidad denunciada a partir del 10 de diciembre de 2015 —fecha en la que se cumplió el plazo máximo de que dispusieron las entidades de ámbito local para adaptarse a las obligaciones contenidas en la LTAIBG (Disposición Final Novena)— mientras que las que fueron añadidas por el legislador andaluz sólo son exigibles para este tipo de entidades desde el 10 de diciembre de 2016, en virtud de lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Final Quinta LTPA. Todo ello sin perjuicio de que, atendiendo a la propia naturaleza de cada obligación, el cumplimiento pueda quedar satisfecho en algunos casos con la sola publicación de la información actualmente vigente.

En definitiva, DOÑANA COMUNICACIÓN, S.A. deberá publicar en su página web o portal la información que se relaciona a continuación con arreglo a lo dispuesto en los artículos de la normativa de transparencia que, asimismo, se indican:

1. Los presupuestos de los ejercicios comprendidos en el periodo 2016-2023 con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución [Arts. 16 a) LTPA y 8.1 d) LTAIBG].
2. Un organigrama datado (fecha de actualización y/o elaboración) y debidamente actualizado que represente gráficamente la estructura organizativa de la entidad mercantil; con la identificación de las personas responsables de los diferentes órganos (nombre y apellidos; número de teléfono y correo electrónico corporativos) y su perfil y trayectoria profesional; así como la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas o similar (nombre y apellidos; número de teléfono y correo electrónico corporativos) [Art. 10.1 c) LTPA].
3. 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 [Art. 10.1 g) LTPA].
4. Las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas en cómputo anual por las personas que ejerzan la máxima responsabilidad en la entidad mercantil desde el 10 de diciembre de 2015 [Arts. 11 b) y 8.1 f) LTAIBG].
5. El objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, así como el procedimiento utilizado para la celebración de los contratos formalizados desde el 10 de diciembre de 2015 [Arts. 15 a) LTPA y 8.1 a) 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 [Arts. 15 a) LTPA y art. 8.1 a) LTAIBG].



7. Las cuentas anuales que hayan podido rendirse por parte de la citada entidad a partir del 10 de diciembre de 2015, así como los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización que sobre las mismas se hayan podido emitir por órganos de control externo o, en su caso, la confirmación de su no existencia [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 o, en su caso, la indicación expresa de su inexistencia [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 —anteriormente reseñados en el Fundamento Jurídico Cuarto—, 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.

Con todo, debe señalarse que la necesaria publicación de la información explicitada en este fundamento jurídico y que motiva el requerimiento formulado viene delimitada por la denuncia interpuesta, lo que no excepciona que la entidad denunciada deba sumar a la misma toda la que le resulta exigible por el Título II LTPA.

Sexto. En último lugar, la persona denunciante realiza una serie de manifestaciones en torno a que *“[s]e entiende que la entidad muestra un incumplimiento TOTAL de la obligación de publicidad activa ante la Ley 1/2014 ‘TÍTULO II. La publicidad activa’”;* añadiendo que, *“[...] el incumplimiento es una sanción grave debido al reiterado incumplimiento desde 2015. (2. Infracciones graves: a) El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa previstas en el título II), y que conlleva según el artículo Artículo 55. Sanciones disciplinarias...”*.

A este respecto, resulta conveniente aclarar que la LTPA no atribuye al Consejo competencias sancionadoras. A pesar de lo cual, el art. 57.2 LTPA lo habilita a instar la incoación de un procedimiento sancionador o disciplinario al órgano o entidad que resulte competente cuando constate incumplimientos que puedan ser calificados como alguna de las infracciones previstas en el Título VI de la Ley.

Dado que esta Resolución insta a la entidad denunciada a la publicación de determinada información — en el plazo que en la parte dispositiva de esta Resolución se confiere—, su incumplimiento podría suponer el ejercicio de la habilitación prevista en el citado artículo 57.2 LTPA, de acuerdo con la tipificación de las infracciones establecidas en el Título VI de dicha ley, anteriormente mencionada.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Requerir expresamente a DOÑANA COMUNICACIÓN, S.A. para que proceda a publicar en su página web o portal la información a la que hace referencia el Fundamento Jurídico Quinto.

Segundo. La información deberá estar accesible en la sede electrónica, portal o página web en el plazo de dos meses contados desde la notificación de la presente resolución, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo establecido en el requerimiento.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso potestativo de reposición ante este Consejo, en el plazo de un mes, o interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, que por turno corresponda, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30.4, 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en los artículos 8.3 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa.

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

Esta resolución consta firmada electrónicamente.