



RESOLUCIÓN PA-127/2021, de 12 de noviembre Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Ítrabo (Granada) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-48/2020).

ANTECEDENTES

Primero. El 19 de noviembre de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por la persona indicada —XXX en el Ayuntamiento de Ítrabo (Granada)— contra la citada entidad local, basada en los siguientes hechos:

“Que, por medio del presente escrito, formulo escrito-denuncia, y conforme al artículo 23 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y al considerar el que suscribe, que por parte del Excmo. Ayuntamiento de Ítrabo (Granada) se pudieran estar cometiéndose graves irregularidades y que de las mismas pudieran deducirse supuestamente la existencia de infracciones administrativas, es por lo que en aras de sus competencias legalmente establecidas, le vengo a manifestar los siguientes hechos:



“Primero.- El Excmo. Ayuntamiento de Ítrabo (Granada), a día de hoy no tiene activo el Portal de Transparencia, Pagina Web o Portal de Rendición de Cuentas legalmente establecido y no publica en la misma, como así le obliga la legislación vigente, lo siguiente:

- '1) Las retribuciones percibidas anualmente por los cargos y por las personas que ejerzan la máxima responsabilidad.
- '2) Las declaraciones de actividades, bienes, intereses y retribuciones.
- '3) Todo lo relativo a información sobre contratos, convenios y subvenciones.
- '4) Los presupuestos, con indicación de las principales partidas presupuestarias e información actualizada del mismo.
- '5) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ella se remitan'.

“Segundo.- En lo relativo a la publicidad de las sesiones plenarias, no facilita su acceso a través de internet, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrado la misma.

“Tercero.- En lo relativo al derecho a acceder a la información pública que todo ciudadano tiene y en el caso del que suscribe, el Excmo. Ayuntamiento de Ítrabo incumple reiteradamente dicha obligación y vulnera así, el derecho que el dicente tiene de acceder a ella, no ya como ciudadano sino como XXX de dicha corporación, ya que hasta la fecha por parte del que suscribe se ha presentado cantidad de escritos solicitando información, datos o documentación varia al objeto de control y fiscalización de dicho Organismo y hasta la fecha no se ha obtenido respuesta alguna ni tampoco se ha procedido por parte del Sr. Alcalde-Presidente y el Sr. Secretario-Interventor a cumplimentar los mismos. Vulnerándose así con esta forma de actuar el derecho fundamental que todo ciudadano tiene XXX [Se afirma adjuntar] como documento de prueba dichos escritos con número 1 al 19 ambos inclusive.

“En virtud de lo expuesto:

“Solicito de ese organismo:

“Que se tenga por presentado este escrito-denuncia con los Documentos [que se afirma adjuntar], se admita a trámite, y dado la gravedad de los hechos denunciados que pudieran ser indiciariamente constitutivos de infracción administrativa u otros, se lleve a cabo en aras de sus



atribuciones legalmente establecidas las investigaciones necesarias de las supuestas infracciones que se hayan podido cometer y en caso positivo, se proceda por parte del Organismo al cual me dirijo a aperturar el expediente sancionador correspondiente y se requiera al citado Ayuntamiento al estricto cumplimiento de la referida Ley”.

El escrito de denuncia se acompaña, tal y como en el mismo reseña, de un total de diecinueve escritos dirigidos por la persona denunciante al citado Consistorio comprensivos de diversas peticiones y solicitudes de información.

Segundo. Mediante escrito de fecha 2 de diciembre de 2020, 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 3 de diciembre de 2020, el Consejo concedió a la entidad local 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, sin que hasta la fecha tenga constancia este órgano de control de que se haya producido alegación ni remisión de documentación alguna por su parte.

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. Es importante reseñar que la presente Resolución se ciñe al análisis de los posibles incumplimientos atribuidos por la persona denunciante al Consistorio denunciado a la luz de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA.

No se refiere, por tanto, a la valoración de los términos en los que se ha procedido a dar cumplimiento a las solicitudes de información planteadas por aquélla —en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública— en los términos descritos en el Antecedente Primero. Solicitudes que, en cualquier caso, han motivado la tramitación diferenciada por parte de este Consejo de la Reclamación 540/2020, cuya Resolución 180/2021, de 23 de abril de 2021, ya le fue notificada a la persona ahora denunciante en fecha 27 de abril de 2021.

Tercero. 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), 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”* [artículo 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”*.

En el asunto que nos ocupa, la persona denunciante atribuye al Ayuntamiento de Ítrabo (Granada) una serie de supuestos incumplimientos de obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II de la LTPA, lo que se traduce en la no disponibilidad en sede electrónica, portal o página web de la correspondiente información. Así pues, procede a continuación realizar un examen por separado respecto de cada uno de los supuestos incumplimientos denunciados para lo cual se ha realizado un análisis por parte de este Consejo de las plataformas electrónicas de dicho ente local (página web, sede electrónica y



portal de transparencia) durante el periodo comprendido entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre de 2021, dejando oportuna constancia en el expediente de las comprobaciones efectuadas.

Cuarto. La persona denunciante señala, en primer lugar, la ausencia de información publicada telemáticamente por el Consistorio relativa a: “1) Las retribuciones percibidas anualmente por los cargos y por las personas que ejerzan la máxima responsabilidad” así como respecto de las “[l]as declaraciones de actividades, bienes, intereses y retribuciones”.

Ciertamente, el art. 11 b) LTPA —de modo similar a la obligación básica ya prevista en el art. 8.1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG)— establece que las entidades locales deben publicar: *“Las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por los altos cargos y por las personas que ejerzan la máxima responsabilidad...”*. Y la letra e) de este mismo artículo —en conexión con el art. 8.1 h) LTBG— dispone la exigencia de publicidad activa de: *“Las declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local...”*.

Pues bien, este Consejo, tras analizar la página web del Ayuntamiento denunciado, ha podido localizar una Sede Electrónica dentro de la sección dedicada al “Ayuntamiento” desde la que se puede acceder al Portal de Transparencia del citado ente. Por su parte, el examen de su contenido permite concluir que pese a la existencia de sendos apartados destinados, aparentemente, a publicar la información anteriormente descrita —identificados, respectivamente, como “1. Institucional/1.6. Altos cargos/1.6.1. Retribuciones” y “1.6.5. Declaraciones de bienes”—, no ofrecen información de ningún tipo.

De igual modo, tras consultar tanto la página web municipal como la Sede Electrónica en su conjunto, no ha resultado posible localizar información alguna de la que resulta requerida por los citados preceptos.

Quinto. A continuación, refiere la persona denunciante la inexistencia de información publicada por la entidad local en “[t]odo lo relativo a información sobre contratos...”.

En relación con ello, hemos de señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 a) LTPA —estrechamente ligado en su contenido con la obligación de carácter básico prevista en el art. 8.1 a) LTBG—, el Ayuntamiento denunciado, como entidad integrante de la Administración local, ha de facilitar en su sede electrónica, portal o página web la información descrita en el mencionado artículo:



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

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

“Asimismo, 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”.

A este respecto, en la sección dedicada al “Ayuntamiento” > “Oficina Virtual” que figura en la página web municipal, aparece un apartado denominado “Perfil del Contratante” que no facilita información alguna. Igualmente, el Portal de Transparencia municipal aunque incluye un apartado denominado “6. Contratación” no ofrece ningún contenido disponible. El mismo resultado arroja el análisis de la página web municipal, del portal de transparencia y de la Sede Electrónica en su conjunto, que no ofrece ningún tipo de información accesible en materia contractual de la que resulta exigible por el citado art. 15 a) LTPA.

Sexto. Adicionalmente, el ya señalado art. 15 LTPA —ahora en sus letras b) y c)— obliga a las entidades incluidas en su ámbito de aplicación a la publicación de la información relativa a los convenios suscritos y a las subvenciones o ayudas públicas concedidas, ámbitos sobre los que la persona denunciante alerta también de una ausencia de publicación telemática.

En este sentido, en lo que a los convenios se refiere, el art. 15 b) LTPA —en el mismo sentido que el art. 8.1 b) LTBG con carácter básico— impone la publicación de “[l]a relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, personas obligadas a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas”.



Por su parte, en lo que concierne a las subvenciones, el art. 15 c) LTPA —íntimamente conectado en su contenido con la obligación básica prevista en el art. 8.1 c) LTBG— exige la publicación de “[/]as subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de la convocatoria o la resolución de concesión en el caso de subvenciones excepcionales, el programa y crédito presupuestario al que se imputan, su importe, objetivo o finalidad y personas beneficiarias”.

Efectivamente, en relación con el incumplimiento que se arguye, este órgano de control ha podido constatar la ausencia de cualquier información publicada al respecto —tanto en la página web municipal como en la Sede Electrónica y portal de transparencia—, aún existiendo en este último sendas secciones dedicadas a “6. Contratación/6.5. Convenios y encomiendas de gestión” y “4. Ayudas y subvenciones” en las que no se advierte, sin embargo, la inclusión de información alguna.

Séptimo. Prosigue la persona denunciante reclamando al Ayuntamiento el cumplimiento de las exigencias de publicidad activa en materia de presupuestos y cuentas anuales e informes de auditoría de cuentas y fiscalización.

El art. 16 LTPA, 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, dispone la establecida en su letra a): “*Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas...*” —en consonancia con la obligación básica establecida en el art. 8.1 d) LTBG—. Así como en su letra b): “*Las cuentas 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*” —regulación similar a la prevista en el art. 8.1 e) LTBG—.

Pues bien, en relación con lo expuesto, se reitera también en esta ocasión el resultado infructuoso ya reseñado en los fundamentos jurídicos anteriores al advertirse la ausencia de información relativa a los presupuestos del ente local denunciado así como respecto de las cuentas anuales e informes de auditorías de cuentas y fiscalización. Y ello tras analizar tanto la página web municipal como la Sede Electrónica y el Portal de Transparencia en su conjunto, a pesar de que este último incluye apartados aparentemente destinados a la publicación de información de esta naturaleza —los identificados como “3. Económica/3.1. Presupuestos”, “3.3. Liquidación último ejercicio/3.3.1. Cuenta general” y “3.3.2. Informes de auditoría y fiscalización”— que, sin embargo, no ofrecen contenido alguno.



Octavo. Por último, la persona denunciante refiere que el Consistorio, “en lo relativo a la publicidad de las sesiones plenarias, no facilita su acceso a través de internet, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrado la misma”.

Ciertamente, el artículo 21 LTPA, en el que se regula la “*Publicidad de los plenos de las entidades locales*”, establece —como una exigencia adicional añadida a la norma básica estatal— la siguiente obligación de publicidad activa relacionada con el supuesto incumplimiento que se reclama:

“Cuando las entidades locales celebren sesiones plenarias, facilitarán, salvo que concurran causas justificadas de imposibilidad técnica o económica, su acceso a través de Internet, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrada la misma. En todo caso, las personas asistentes podrán realizar la grabación de las sesiones por sus propios medios, respetando el funcionamiento ordinario de la institución”.

A este respecto, como ya concluíamos al analizar dicha disposición con ocasión de nuestra Resoluciones PA-1/2016, de 9 de noviembre (FJ 2º) y PA-75/2018, de 25 de julio (FJ10º), “...*en ella se impone a las entidades locales la exigencia de facilitar el acceso a las sesiones plenarias a través de internet, ofreciéndoles la posibilidad de optar por la transmisión de la sesión o bien por llevar a la sede electrónica el archivo audiovisual una vez celebrado el pleno. Así pues, esta norma constituye una genuina manifestación de 'publicidad activa' ya que por ésta se entiende 'la obligación de las personas y entidades... de hacer pública por propia iniciativa, en los términos establecidos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad'*”.

Sin embargo, a pesar de que en el Portal de Transparencia del ente local denunciado figura un apartado cuya denominación hace referencia precisamente al contenido de la obligación de publicidad activa en cuestión —el denominado “1. Institucional/1.5. Funcionamiento órganos de gobierno/1.5.4. Videos grabaciones pleno—, no resulta accesible ningún tipo de información que pueda consultarse en este sentido.

Omisión de información que resulta extensiva tras examinar tanto el resto del portal como la página web y la Sede Electrónica en su conjunto.

Noveno. De los fundamentos jurídicos precedentes se desprende la existencia de cumplimientos defectuosos de algunas obligaciones de publicidad activa por parte del Consistorio denunciado por lo que, en virtud del artículo 23 LTPA, este Consejo ha de



requerir la correspondiente subsanación para la publicación de la información que resulta exigible.

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 LTBG (como sucede con las obligaciones analizadas en los Fundamentos Jurídicos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo) o de que se trate de una nueva obligación incorporada por la LTPA (como ocurre con la obligación examinada en el Fundamento Jurídico Octavo). De tal modo que, en el primer caso, las obligaciones citadas resultan exigibles para la entidad local denunciada a partir del 10 de diciembre de 2015 —fecha en la que se cumplió el plazo máximo de que dispusieron estas entidades para adaptarse a las obligaciones contenidas en la LTBG (Disposición Final Novena)— mientras que las que fueron añadidas por el legislador andaluz (como ocurre con la analizada en el Fundamento Jurídico Octavo) sólo son exigibles para la entidad local desde el 10 de diciembre de 2016, en virtud de lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Final Quinta LTPA.

Así pues, el Ayuntamiento de Ítrabo deberá publicar en la página web municipal, portal de transparencia o sede electrónica la siguiente información en los términos descritos en los fundamentos jurídicos de la presente Resolución y en los artículos de la normativa de transparencia que, a continuación, se indican:

1. El conjunto de retribuciones realmente percibidas en cómputo anual por las personas que ejerzan la máxima responsabilidad en la entidad municipal desde el año 2016 [Fundamento Jurídico Cuarto. Artículo 11 b) LTPA].
2. Las declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales desde el año 2016 [Fundamento Jurídico Cuarto. Artículo 11 e) LTPA].
3. La relativa a la actividad contractual de la entidad local desde el 10 de diciembre de 2015 [Fundamento Jurídico Quinto. Artículo 15 a) LTPA].
4. Los convenios suscritos por el Ayuntamiento desde el 10 de diciembre de 2015 [Fundamento Jurídico Sexto. Artículo 15 b) LTPA].
5. Las subvenciones y ayudas públicas concedidas por el ente local desde el 10 de diciembre de 2015 [Fundamento Jurídico Sexto. Artículo 15 c) LTPA].
6. Los presupuestos del Consistorio así como las cuentas anuales que deban rendirse desde el año 2016, a la vez que los informes de auditoría de cuentas y de



fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellas se emitan en la misma fecha [Fundamento Jurídico Séptimo. Artículo 16 letras a) y b) LTPA].

7. Los archivos audiovisuales correspondientes a las sesiones plenarias celebradas por el Ayuntamiento desde el 10 de diciembre de 2016 [Fundamento Jurídico Octavo. Artículo 21 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 de la información que se ofrezca.

Todo ello teniendo en cuenta, además, los principios generales que articulan nuestro sistema de publicidad activa, entre los cuales se encuentra el de que la información *"será publicada [...] de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados"* (artículo 5.4 LTBG), así como que *"la información será comprensible [y] de acceso fácil"* (artículo 5.5 LTBG). 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"* [artículo 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"*.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Requerir expresamente al Ayuntamiento de Ítrabo (Granada) para que proceda a publicar en sede electrónica, portal o página web la información a la que hace referencia el Fundamento Jurídico Noveno.

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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.