



RESOLUCIÓN PA-137/2021, de 21 de diciembre Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-34/2021).

ANTECEDENTES

Primero. El 16 de junio de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por la persona indicada contra el Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz), basada en los siguientes hechos:

“PRIMERO.- El artículo 10.3 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia pública de Andalucía expone que 'Las entidades locales de Andalucía publicarán, además, la información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como las actas de las sesiones plenarias'.

“SEGUNDO.- En ese sentido, el artículo 54.1 en su apartado 1) de la citada Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, cita textualmente el 'Patrimonio de las entidades locales, incluyendo las que afecten a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz'.

“TERCERO.- El Excmo. Ayuntamiento de Arcos de la Frontera, en su portal de transparencia [*Se indica dirección electrónica*], dentro del apartado 'Relevancia jurídica y patrimonial' dispone de una sección dedicada a patrimonio, en donde podemos encontrar varios enlaces a documentos y webs externas que, a priori podrían indicar que dicho Ayuntamiento cumple con lo indicado en los apartados anteriores.



“CUARTO.- En relación con el primero de ellos, cuya redacción es prácticamente idéntica a lo citado en la Ley 5/2010, y con la clara intención de hacer ver que se publican los datos del inventario municipal, cuando en realidad no es así, nos deriva a la web del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, donde podemos encontrar los bienes catalogados por la propia Junta de Andalucía, sean o no propiedad del Ayuntamiento citado, contraviniendo con ello el espíritu de la Ley de transparencia y de autonomía local de Andalucía.

“QUINTO.- El segundo de los enlaces que podemos encontrarnos en el apartado de Patrimonio, hace referencia al 'Número de vehículos oficiales adscritos a la entidad con indicación de si son propios o alquilados (sic)'. En este sentido, indicar que, además de encontrarse incompleto, al faltar vehículos que podemos ver transitar a diario por nuestra localidad, tampoco aparece por ninguna parte el carácter del mismo.

“SEXTO.- Asimismo, y en relación con el enlace denominado 'Relación de inmuebles', indicar que claramente se encuentra incompleto, bien por un intento de cumplir la legislación de Transparencia fuere como fuere, o por el simple desconocimiento de la ley, ya que el propio Real Decreto de 24 de julio de 1.889 por el que se publica el Código Civil, establece claramente en su redacción del punto 1 de su artículo 334, que son bienes inmuebles 'Las tierras, edificios, caminos y construcciones de todo género adheridas al suelo' pudiendo comprobarse que dicha relación solo contiene edificaciones.

“SÉPTIMO.- Por todo lo expuesto anteriormente, y al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía se

“SOLICITA: Que se inste al Excmo. Ayuntamiento de Arcos de la Frontera para que, a la mayor brevedad posible, sea publicado el patrimonio de dicha entidad, cumpliendo las normas dispuestas en la legislación de transparencia, y en Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales”.

En cuanto al periodo de la actuación denunciada, la persona denunciante referencia los posibles incumplimientos “desde 2.015 hasta la actualidad”.

Segundo. Mediante escrito de fecha 23 de junio de 2021, este órgano de control comunicó a la persona denunciante que, en relación con la denuncia interpuesta, se procedía a iniciar la tramitación del procedimiento correspondiente.



Tercero. En fecha 2 de julio de 2021, 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 en relación con la denuncia presentada.

Cuarto. El 23 de julio de 2021, en contestación del requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del ente local mencionado en el que, en relación con los hechos denunciados, su Alcalde-Presidente efectúa las siguientes alegaciones:

"[...] "Primera: En primer lugar alegar que como se ha comunicado de forma reiterada a este Consejo, la Delegación de Transparencia del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz) se halla, en la actualidad, inmersa en un proceso de reconfiguración y dotación de personal dado que no cuenta con medios materiales y/o personales adscritos a la misma, y a pesar de ello, queda constatada la voluntad de esta Corporación de cumplir con las obligaciones de publicidad activa impuestas por la legislación vigente y subsanar las omisiones y errores que a tal efecto se hayan podido cometer.

"Segunda: Así las cosas, una vez se ha tenido conocimiento de la denuncia formulada por *[la persona denunciante]* se ha procedido a la publicación del listado de bienes inmuebles de este Ayuntamiento en el Portal de Transparencia que este Consistorio tiene asociado a la Diputación de Cádiz.

"Desde el 15/07/2021, y en cumplimiento del art. 13.1 e) de la LTPA, cualquier persona puede acceder al contenido del expediente en el siguiente enlace: *[Se indica enlace web]*.

"*[Se afirma aportar]*, como documento anexo al presente escrito de alegaciones, diligencia de publicación del referido listado en el Portal de Transparencia-Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera.

"Por todo lo expuesto, SOLICITO:

"Que tenga por presentado este escrito de alegaciones junto con el documento que se acompaña, y tras los trámites oportunos, acuerde el archivo del procedimiento en cuestión".

El escrito de alegaciones se acompaña del documento que se reseña en el mismo consistente en una diligencia expedida por la Delegación Municipal de Transparencia del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera, en fecha 15 de julio de 2021, por la que se acredita que se encuentra publicada en el Portal de Transparencia-Gobierno Abierto de dicho Consistorio —desde dicha fecha y en el enlace web que se indica— la relación de bienes inmuebles de su titularidad.



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), 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”*.



Tercero. Con carácter preliminar, es necesario destacar que este Consejo no puede compartir los argumentos expuestos por el Consistorio denunciado en las alegaciones presentadas con los que pretende justificar el supuesto cumplimiento defectuoso de sus obligaciones de publicidad activa como consecuencia de la escasez de medios materiales y/o personales con los que, según señala, cuenta la entidad. Argumento sobre el que este órgano de control ya tuvo ocasión de pronunciarse en la Resolución PA-101/2021, de 7 de julio, tras ser igualmente invocado por el citado Ayuntamiento ante otra denuncia formulada ante este Consejo contra el mismo ente local —resolución que le fue notificada en fecha 16/07/2021—.

Así pues, la entidad local vuelve a manifestar que “la Delegación de Transparencia del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz) se halla, en la actualidad, inmersa en un proceso de reconfiguración y dotación de personal dado que no cuenta con medios materiales y/o personales adscritos a la misma...”; significando que, “a pesar de ello, queda constatada la voluntad de esta Corporación de cumplir con las obligaciones de publicidad activa impuestas por la legislación vigente y subsanar las omisiones y errores que a tal efecto se hayan podido cometer”.

A este respecto, se impone reiterar las mismas consideraciones expuestas en el Fundamento Jurídico Séptimo de la antedicha Resolución PA-101/2021 en el que ya veníamos a subrayar, dado el tiempo ya transcurrido desde su entrada en vigor, que la Disposición final novena de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG), estipula en dos años el plazo máximo para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma por parte de las entidades locales, plazo que se cumplió el 10 de diciembre de 2015. Por su parte, la Disposición final quinta de la LTPA, tras establecer en su apartado primero la entrada en vigor de la misma al año de su publicación en el BOJA, recoge en el punto segundo que “[l]as entidades locales andaluzas dispondrán de un plazo máximo de dos años, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley”; esto es, disponían —como máximo— hasta el 10 de diciembre de 2016 para ajustarse a las adicionales exigencias de publicidad activa que el legislador andaluz vino a añadir a las ya establecidas en la LTBG, pues estas últimas, obviamente, resultaban ya jurídicamente exigibles el 10 de diciembre de 2015 en virtud de la normativa básica estatal.

Que las alegaciones expuestas no pueden servir de excusa para legitimar la inobservancia de las exigencias de publicidad activa, es una conclusión a la que asimismo debe llegarse a la luz de la específica regulación adoptada por el Parlamento andaluz al respecto. En efecto, según establece el artículo 20 LTPA:



"...aquellos municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión podrán cumplir las obligaciones de publicidad previstas en el presente título acudiendo a la asistencia técnica de la provincia al municipio, prevista en el artículo 12 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, o conforme a lo previsto en el artículo 54 de la citada ley, con respecto a la publicación en sede electrónica de la respectiva Diputación Provincial".

Por consiguiente, todo municipio que pueda verse afectado por restricciones u incidencias como las alegadas por el Ayuntamiento denunciado, antes de inclinarse por asumir el incumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, puede y debe recurrir a este cauce del "auxilio institucional" que razonablemente quiso abrir el legislador. En cualquier caso, es de resaltar que sólo cuando se hubiese transitado infructuosamente esta vía del auxilio institucional podría plantearse, en su caso, una eventual limitación o matización de la responsabilidad del ente municipal incumplidor. Y en estos términos venimos reiterándolo en todas nuestras resoluciones que afectan a denuncias en las que resultan invocadas por las entidades denunciadas dichas limitaciones, concretamente en lo que respecta al Ayuntamiento de Arcos de la Frontera en el Fundamento Jurídico Séptimo de la resolución antes citada:

"En ausencia de un desarrollo reglamentario de la LTPA que precise el sentido y alcance de esta disposición, es obvio que este Consejo tendrá que determinar si y en qué supuestos la falta de dicho 'auxilio institucional' puede exonerar de responsabilidad al municipio en principio infractor, así como interpretar cuándo y bajo qué condiciones la nula o escasa actitud cooperadora de la correspondiente Diputación Provincial podría incluso llegar a catalogarse como un incumplimiento de sus obligaciones a los efectos del art. 23 LTPA".

Cuarto. En el asunto que nos ocupa, el supuesto de hecho sobre el que versa la denuncia presentada se refiere a que el Ayuntamiento denunciado —según afirma la persona denunciante— incumple supuestamente la obligación de publicar telemáticamente la información relativa al patrimonio municipal.

A este respecto, entre la información institucional y organizativa que las entidades locales deben hacer pública en sus páginas webs o portales según lo dispuesto en el artículo 10 LTPA se encuentra la prevista en su apartado tercero —como la persona denunciante también señala—, en el que se dispone que "[l]as entidades locales de Andalucía publicarán, además, la información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio". Siendo así que el artículo 54.1 de dicha Ley [Ley de Autonomía local de Andalucía (en adelante, LAULA)], impuso a los Ayuntamientos el deber de "publicar en la sede electrónica de su titularidad o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva diputación provincial, en el plazo de cinco días desde su adopción, las disposiciones y actos administrativos generales" referentes a



una amplísima lista de materias, entre las que figura en su letra i) la referida en la denuncia presentada: *“Patrimonio de las entidades locales, incluyendo las que afecten a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz”*.

A su vez, la propia LTBG establece en su art. 8.3 la obligación que tienen las Administraciones Públicas de publicar *“...la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real”*, entre las que lógicamente se encuentra el Ayuntamiento denunciado como entidad integrante de la administración local andaluza.

Por otra parte, aunque la persona denunciante señale como periodo al que vienen referidos los hechos denunciados el comprendido entre el año 2015 y el 16 de junio de 2021, es necesario advertir que la información de publicidad activa a que se refiere el precitado art. 8.3 LTBG 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 LTBG). Asimismo, la obligación de publicar la información añadida por el legislador andaluz (art. 10.3 LTPA) a la ya establecida en la normativa básica estatal antes descrita, sólo fue exigible a los gobiernos locales desde el 10 de diciembre de 2016, en virtud de lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Final Quinta LTPA, tal y como ya quedó suficientemente explicitado en el fundamento jurídico anterior.

Quinto. Pues bien, tras consultar el Portal de Transparencia de la entidad local denunciada al que puede accederse desde la página web municipal (última fecha de consulta: 19/10/2021), este órgano de control ha podido advertir publicada la siguiente documentación relativa a la materia en cuestión —circunstancia de la que se ha dejado oportuna constancia en el expediente—, dentro de la sección relativa a “Relevancia Jurídica y Patrimonial” > “Patrimonio”:

- Un enlace a la “Guía Digital del Patrimonio Cultural de Andalucía”, alojada en la página web del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico de la Junta de Andalucía —web a la que alude, igualmente, la persona denunciante—, en la que se facilita amplia información sobre los diferentes tipos de bienes culturales de Andalucía ubicados en el término municipal de Arcos de la Frontera, si bien la consulta del contenido de cada uno de ellos no permite apreciar detalle alguno referente a la titularidad municipal.

- Un primer archivo en formato 'pdf' —no incorpora fecha alguna que permita conocer cuando se elaboró y/o actualizó la información— que aunque alojado bajo el título: “Número de vehículos oficiales adscritos a la entidad local con indicación de si son propios o alquilados”, ofrece únicamente información sobre el tipo, modelo, matrícula y departamento al que se encuentra adscrito cada uno de ellos.



- Un segundo archivo en formato 'pdf' bajo el epígrafe: "Relación de inmuebles" —tampoco incorpora fecha alguna que permita conocer cuando se elaboró y/o actualizó la información que contiene— que detalla los distintos edificios y dependencias municipales (con las delegaciones y servicios ubicados en cada uno de ellos) con indicación de si responden a propiedad municipal (en alguno de los casos).

- Un tercer archivo en formato 'pdf' —que no refleja, igualmente, fecha alguna sobre su datación— cuya dirección electrónica coincide con la relación de bienes inmuebles del Ayuntamiento a la que aludía la Alcaldía en sus alegaciones y que desglosa la siguiente información: número de inventario, vía, emplazamiento y denominación.

Dicho lo anterior, el artículo 1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (aprobado por Decreto 18/2006, de 24 de enero), dispone que "*[e]l patrimonio de las Entidades Locales de Andalucía está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que, por cualquier título, les pertenezcan...*". Por su parte, al regular el contenido del inventario, el artículo 103 y siguientes del citado Reglamento regula una extensa y heterogénea diversidad de bienes y derechos integrantes del patrimonio local que deben integrarse necesariamente en distintos epígrafes del Inventario General Consolidado de las Entidades Locales, cuales son los siguientes:

1. Inmuebles.
2. Derechos reales.
3. Muebles de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico.
4. Valores mobiliarios.
5. Derechos de carácter personal.
6. Vehículos.
7. Semovientes.
8. Muebles no comprendidos en los anteriores enunciados.
9. Bienes y derechos revertibles.
10. Propiedades inmateriales.

Así pues, conectando la regulación expuesta con la información relativa al patrimonio municipal que figura en el portal y página web del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera, resulta evidente que ésta debe calificarse como ciertamente incompleta e insuficiente en aras de cumplimentar la obligación de publicidad activa prevista en el art. 10.3 LTPA en lo que al



patrimonio municipal concierne, conclusión que aparece corroborada por el hecho de que no haya resultado posible confirmar la titularidad que ostenta el Consistorio respecto de la mayoría de los bienes publicados o si la información que se encuentra disponible electrónicamente se encuentra debidamente actualizada.

Sexto. Por otra parte, como consecuencia de una denuncia anterior contra el citado Ayuntamiento relativa al incumplimiento de diversas obligaciones de publicidad activa formulada por la misma persona denunciante, mediante la Resolución PA-212/2020, de 1 de marzo —notificada el 05/01/2021—, este Consejo ya realizó un requerimiento expreso al Consistorio para que facilitará electrónicamente la información sobre la materia prevista, entre otras, en la letra i) del art. 54.1 LAULA, en aplicación de la remisión prevista en el art. 10.3 LTPA, al no haber sido posible acceder a ningún dato sobre el patrimonio municipal.

Por consiguiente, dados los términos en los que se expresa la denuncia, y a pesar de que tras las comprobaciones efectuadas resulta perceptible que por parte de la entidad local denunciada existe voluntad de subsanar la falta de publicación de la información requerida, este Consejo advierte que aun persiste un cumplimiento defectuoso de la obligación de publicidad activa que nos ocupa por lo que, en consecuencia, debe requerir al Consistorio denunciado a que complete la información que sobre el patrimonio municipal se encuentra publicada en su página web y portal de transparencia, a fin de poder entender cumplida adecuadamente la obligación de publicidad activa establecida en los artículos 10.3 LTPA y 8.3 LTBG.

Asimismo, debe recordarse que, con objeto de lograr una mayor claridad en la información a ofrecer y evitar posibles dudas o equívocos ante la consulta de la misma, 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”*.



Finalmente, es preciso indicar además, teniendo en cuenta la previa existencia de la Resolución PA-212/2020, que la ausencia de publicación de la información reseñada —en el plazo que en la parte dispositiva de esta Resolución se confiere— o el incumplimiento del principio de veracidad en la información suministrada, podrá acarrear la iniciación por parte de este Consejo del procedimiento para instar el expediente disciplinario o sancionador que corresponda.

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

RESOLUCIÓN

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

Segundo. La información deberá estar accesible en la sede electrónica, portal o página web en el plazo de un mes contado 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