



RESOLUCIÓN PA-202/2020, de 30 de noviembre Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-33/2019).

ANTECEDENTES

Primero. El 15 de septiembre de 2019 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 Benalmádena (Málaga), basada en los siguientes hechos:

“Incumplimiento del art. 10.1.c y 10.1.e de la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía”.

Asimismo, la persona denunciante afirma aportar “[d]ocumento PDF de la web, portal de transparencia y sede electrónica donde queda de manifiesto el incumplimiento si bien al no dar la opción de consultar con fechas anteriores, no me ha sido posible verificar cual era la situación anterior a 13/09/2019”.



El formulario de denuncia se acompaña de cuatro capturas de pantalla (parece ser que tomadas a fecha de 13 de septiembre de 2019) referentes a distintos sitios web del Ayuntamiento denunciado que ofrecen la siguiente información:

- Una primera pantalla correspondiente a la página principal de la Sede Electrónica municipal en la que pueden advertirse los distintos servicios que se encuentran disponibles cuando se accede a la misma.
- Otra segunda perteneciente al Portal de Transparencia municipal —en particular, del apartado “Corporación”— en la que puede apreciarse la relación de personas integrantes de un determinado grupo político municipal —actualizada a fecha 17 de junio de 2019— con sus nombres y apellidos, direcciones de correo electrónico y declaraciones de renta.
- Una tercera captura de pantalla, en este caso de la página web del Ayuntamiento indicado, que permite visualizar un extracto del contenido que figura en el apartado “Delegación de personal”.
- Por último, una cuarta pantalla (también del Portal de Transparencia municipal) en la que puede observarse que la consulta del apartado relativo a “Órganos administrativos” del Ayuntamiento permite acceder a una relación de los mismos precedida del siguiente mensaje: “Enlaces disponibles próximamente”.

Segundo. Con fecha 26 de septiembre de 2019, 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 idéntica fecha, el Consejo concedió al Consistorio 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.

Cuarto. El 16 de octubre de 2019, en contestación del requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Benalmádena efectuando su Secretario las siguientes alegaciones:

“Le participo que en relación al escrito [...] de incumplimiento del artículo 10.1.c y 10.1.e de la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía, y conforme a mis instrucciones el Departamento de Informática ha publicado en el Portal del Transparencia cuadro organizativo vigente que estaba en construcción, y que lo



podrá encontrar en el 'Portal de Transparencia'-'Gestión de recursos colectivos'-'Información sobre la composición de los órganos de gobierno: pleno, junta de gobierno y/o comisiones informativas'".

"En cuanto al punto 10.e) de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, 'Delegaciones de competencias vigentes', está publicado en dicho Portal de Transparencia en el apartado de Decretos de Junio, desde el 9.7.2019.

"Comunicándole que se ha remitido escrito a *[la persona denunciante]*, y a la Portavoz del Grupo *[político correspondiente]* de la Corporación, dándoles cuenta de dicha inserción en el Portal de Transparencia de este Excmo. Ayuntamiento de Benalmádena".

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”*.

En el asunto que nos ocupa, se identifican por la persona denunciante presuntos incumplimientos por parte del Ayuntamiento de Benalmádena de las obligaciones de publicidad activa de carácter institucional y organizativo establecidas en el Título II LTPA, en concreto las relativas a las letras c) y e) del artículo 10.1 del citado texto legal, lo que se traduce en la no disponibilidad en sede electrónica, portal o página web de la correspondiente información. Resulta preciso realizar, por tanto, un examen por separado respecto a cada uno de los supuestos incumplimientos denunciados.

Tercero. En primer lugar, señala la persona denunciante el incumplimiento de la exigencia de publicidad activa prevista en la letra c) del artículo 10.1 LTPA. Como es sabido, en virtud de este precepto, el Ayuntamiento denunciado —al igual que el resto de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la ley— está obligado a publicar: *“c) Su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a las personas responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional y la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas”*.

En lo que concierne a esta exigencia de publicidad activa resulta necesario traer a colación el concepto de “organigrama” que viene delimitando paulatinamente este Consejo [entre otras, Resoluciones PA-31/2017 (FJ 4º), PA-1/2017 (FJ 3º) y PA-26/2017 (FJ 5º)], a saber: *“[...] debe entenderse [por organigrama] a los efectos del art. 10.1 c) LTPA una representación gráfica de la organización del Ayuntamiento que permita conocer de forma fácil, sencilla y sintética, la estructura orgánica municipal, los niveles de jerarquía y las relaciones existentes entre los distintos órganos y sus correspondientes unidades administrativas (hasta el nivel de Jefe de Servicio o cargo asimilado), conteniendo, todos ellos, el nombre de sus responsables. Conforme*



establece el artículo 6 h) LTPA, la información a ofrecer ha de estar basada en el principio de facilidad y comprensión, de suerte que la información se ofrezca de la forma más simple e inteligible posible, y ha de estar actualizado, como exige el art. 10.1 c) LTPA, para lo cual deberá procederse a la datación del organigrama con el fin de que sea conocida la fecha de su realización. Respecto al alcance del organigrama, es parecer del Consejo que, en lo concerniente a las unidades administrativas, la obligación sólo alcanza a identificar las personas responsables, entendiendo por identificación el nombre y apellidos, así como el número de teléfono y correo electrónico corporativos, considerándose que las unidades administrativas a reflejar en el organigrama ha de alcanzar hasta las jefaturas de servicio o cargos equivalentes”.

Pues bien, en relación con este presunto incumplimiento que se denuncia, el Consistorio de Benalmádena viene a reconocer implícitamente las deficiencias detectadas, al manifestar en su escrito de alegaciones que ya se “ha publicado en el Portal de Transparencia cuadro organizativo vigente que estaba en construcción”. Afirmación que completa añadiendo “que [se] podrá encontrar en el 'Portal de Transparencia'-'Gestión de recursos colectivos'-'Información sobre la composición de los órganos de gobierno: pleno, junta de gobierno y/o comisiones informativas”.

A partir de las alegaciones descritas, este órgano de control ha consultado el Portal de Transparencia municipal (fecha de acceso: 06/11/2020) y ha podido comprobar —en la ruta señalada por el Consistorio relativa a “Gestión de los Recursos Colectivos” > “Información sobre la composición de los órganos de gobierno: pleno, junta de gobierno y/o comisiones informativas”— que, en efecto, resulta accesible una relación de los “Órganos administrativos” del Ayuntamiento actualizada a fecha 09/10/2019. No obstante, la consulta particularizada de cada uno de estos órganos ha permitido constatar, adicionalmente —y en relación con la obligación de publicidad activa que ahora nos ocupa—, que si bien se proporciona un enlace a cada uno de ellos la única información que se facilita al respecto es la identificación de sus personas titulares mediante nombre y apellidos.

Por otra parte, consultando la propia sección de “Gestión de los Recursos Colectivos” que encabeza la ruta anterior, este Consejo ha podido advertir otro apartado que lleva por título “Organigrama completo con los nombres y apellidos de las personas responsables y sus funciones”, el cual permite acceder a un archivo en formato “pdf” denominado “Organigrama municipal mayo 2018”. En este archivo se muestra la estructura orgánica de la Alcaldía y de ocho Delegaciones Generales mediante una gráfica en forma de árbol que incluye las distintas unidades administrativas que las integran, con indicación del nombre y



apellidos de las personas responsables tanto de las unidades con nivel de servicio como de —en la mayoría de los casos— las secciones y negociados. Sin embargo, a pesar de lo expresado, la denominación de las Delegaciones Generales y los nombres de sus titulares no se corresponde con la información publicada en el apartado “Órganos administrativos” al que aludíamos con anterioridad —cuya datación era de 9 de octubre de 2019—, lo que permite deducir con claridad que el organigrama contiene datos desactualizados; aspecto igualmente evidenciado por la fecha que incluye su denominación (“Organigrama municipal mayo de 2018”).

Finalmente, en el Portal de Transparencia figura otra sección destinada a “Representantes políticos” que permite acceder, en varios de sus apartados, a datos identificativos de las personas indicadas como nombre y apellidos, correo electrónico de contacto así como en el caso de aquéllas que son miembros del equipo de gobierno, su “biografía y/o curriculum” —salvo en cuatro de ellas en los que este dato aparece vacío—.

Asimismo, consultando la información contenida en la sección “Delegaciones” (en la misma fecha de acceso antedicha) que se aloja en la página web municipal, ha sido posible localizar —entre los datos publicados sobre las personas titulares de algunas de ellas— un teléfono corporativo de contacto.

Así las cosas, teniendo en cuentas las deficiencias advertidas a partir de las comprobaciones realizadas y atendiendo a la interpretación anteriormente señalada del art. 10.1 c) LTPA, debe requerirse al Ayuntamiento denunciado a que actualice de modo oportuno el organigrama publicado en el Portal de Transparencia municipal —con indicación expresa de su datación—, de tal manera que quede reflejada fielmente la estructura orgánica municipal, con los niveles de jerarquía y las relaciones existentes entre los distintos órganos y sus correspondientes unidades administrativas (hasta el nivel de Jefe de Servicio o cargo asimilado). Asimismo, junto con el nombre y apellidos, debe facilitarse un correo electrónico y teléfono corporativo de contacto de las personas responsables de los distintos órganos y unidades administrativas hasta el nivel de jefatura de servicio. En fin, habrá de quedar publicado el perfil y trayectoria profesional de todas las personas responsables de los diferentes órganos municipales.

Cuarto. En segundo lugar, la persona denunciante indica un supuesto incumplimiento de la obligación de publicidad activa prevista en la letra e) del artículo 10.1 LTPA, en virtud de la cual el Consistorio denunciado está obligado a publicar “[l]as delegaciones de competencias vigentes”.



A este respecto, el Secretario del Ayuntamiento denunciado ha señalado en el escrito de alegaciones presentado que, a pesar de lo que manifiesta la persona denunciante, la información “está publicad[a] en dicho Portal de Transparencia en el apartado de Decretos de Junio, desde el 9.7.2019”.

Pues bien, desde este Consejo, tras consultar el Portal de Transparencia municipal (en la fecha de acceso precitada) ha sido posible localizar —concretamente en la sección relativa a “Gestión de los Recursos Colectivos” > “Decretos”—, un archivo en formato “pdf con la “Relación Decretos junio 2019” que incorpora como fecha de actualización la de 09/07/2019, en consonancia con lo expuesto por el Secretario municipal. Concretamente, en las páginas 25 a 27 de este archivo aparecen listados los decretos que establecen delegaciones de competencias, aunque no se ofrece la posibilidad de acceder a su contenido.

No obstante, en el apartado del Portal de Transparencia donde se publica la relación de los “Órganos administrativos” —al que aludíamos en el fundamento jurídico anterior—, figura un epígrafe denominado “Concejales delegados del Alcalde” en el que, entre toda la información que se ofrece respecto de cada una de las personas implicadas, se incluye la fecha del Decreto que los ha nombrado —correspondientes al año 2019 y 2020— así como las competencias que se les asignan.

Por consiguiente, al confirmarse la disponibilidad en el Portal de Transparencia municipal de la información antes descrita relativa a las delegaciones de competencias vigentes, este Consejo considera que no puede inferirse incumplimiento alguno de la normativa de transparencia en los términos que reclama la persona denunciante.

Quinto. De lo expuesto con anterioridad se desprende la existencia de un cumplimiento defectuoso por parte del Ayuntamiento de Benalmádena de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 10.1 c) LTPA por lo que, en virtud del artículo 23 LTPA, ha de requerirse la correspondiente subsanación.

Así pues, en los términos descritos en el Fundamento Jurídico Tercero y conforme a lo establecido en el susodicho art. 10.1 c) LTPA, el Consistorio denunciado deberá actualizar el organigrama publicado en el Portal de Transparencia municipal —con indicación expresa de su datación—, de tal manera que quede reflejada fielmente la estructura orgánica municipal, con los niveles de jerarquía y las relaciones existentes entre los distintos órganos y sus correspondientes unidades administrativas (hasta el nivel de Jefe de Servicio o cargo asimilado). Asimismo, junto con el nombre y apellidos, deberá facilitarse un correo



electrónico y teléfono corporativo de contacto de las personas responsables de los distintos órganos y unidades administrativas hasta el nivel de jefatura de servicio. Finalmente, también habrá de publicarse el perfil y trayectoria profesional de todas las personas responsables de los diferentes órganos municipales.

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 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG)], así como que *"la información será comprensible [y] de acceso fácil"* (artículo 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"* [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"*.

Asimismo, es preciso indicar que, conforme 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 del responsable y a no poder ser nombrado en cargos similares por un período de hasta tres años. Del mismo modo, conviene reseñar, en atención a lo dispuesto en el artículo 52.2 d) LTPA, que suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 e) LTPA, puede suponer una infracción grave, pudiendo conllevar, igualmente, el cese en el cargo del responsable en aplicación de lo que señala el artículo 55.2 b) LTPA.

Sexto. Finalmente, resulta oportuno realizar unas consideraciones respecto a las obligaciones derivadas de la publicidad activa para que se tenga en cuenta, *ad futurum*, por la entidad local denunciada.



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 sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”*. Esto se traduce en que el órgano o entidad 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 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, 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

Primero. Requerir expresamente al Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) para que proceda a publicar en sede electrónica, portal o página web 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 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**

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente