



RESOLUCIÓN PA-28/2017, de 2 de agosto, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia presentada por XXX por posible incumplimiento del Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor (Sevilla) en materia de publicidad activa regulada en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-060/2016).

ANTECEDENTES

Primero. El día 9 de noviembre de 2016 tiene entrada en el Consejo denuncia poniendo en conocimiento del Consejo determinada ausencia de contenidos de publicidad activa por parte del Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor. En este sentido, expone lo siguiente:

“PRIMERO: Que se publiquen en la página web o sede electrónica del ayuntamiento los documentos que conforman los presupuestos municipales de 2016 y se exija que también se haga con los presupuestos de 2017 y siguientes ejercicios.

”SEGUNDO: Que igualmente se publiquen las convocatorias y acuerdos de las Comisiones Informativas, Especial de Cuentas y de la Junta de Gobierno Local.

”TERCERO: Que la Agenda Pública se publique en la página web o sede electrónica del ayuntamiento sin perjuicio que la quiera el alcalde publicar en su página personal.



”CUARTO: Que se obligue también a que se ponga a disposición pública la documentación que conforma el expediente de la Masa Salarial que se solicita.

[...]”

Segundo. El día 16 de noviembre de 2016 el Consejo concedió al Ayuntamiento denunciado un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como aportara los documentos y justificaciones que entendiera pertinentes.

Tercero. El 19 de diciembre de 2016 tiene entrada en el Consejo un escrito del Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor, adjuntando documentación y cumplimentando lo solicitado por el Consejo. El informe, en relación a la puesta en marcha del Portal de Transparencia del Ayuntamiento viene a expresar lo que sigue:

“[...]”

”1. Que la Delegación de Gobierno Abierto es un área de nueva creación, concretamente el 1 de julio de 2015, que no tiene trabajadores adscritos directamente en ella y que ha de trabajar de una manera transversal con el resto de áreas.

En este sentido, el Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor, a fecha de 1 de julio de 2015, no contaba ni con sede electrónica ni con Portal de Transparencia, por lo que se emprendía una nueva andadura desde los cimientos para empezar a poner a disposición de la ciudadanía cuantas facilidades fueran oportunas en materia de procedimientos e información.

”2. Que se viene publicando de manera frecuente las convocatorias y actas de Pleno, así como diversa reglamentación y ordenanzas en la web municipal (www.sanlucarlamayor.es), para general conocimiento de la ciudadanía, como ya se informara a XXX por escrito de Alcaldía con R.S. 7315 de fecha 11 de octubre de 2016. Asimismo, desde el pasado 30 de noviembre consta publicado en la misma web el Presupuesto General de 2016.

”3. Que con fecha 12 de mayo de 2016 y R.S. 4001 del Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor, se solicita a INPRO la Adhesión a la Plataforma de portales de transparencia de Diputación de Sevilla, nombrando una o varias personas de cada área, responsables internamente de la información de su área, para la asistencia al curso de formación que nos explicaría cómo usar y administrar el Portal de Transparencia.



"4. Que a mediados del mes de junio y a través de llamada telefónica, este delegado es informado de que ya dispone de Portal de Transparencia, encontrándose éste oculto para, en primer lugar, volcar información en el mismo y, en segunda instancia, hacerlo público. Todo ello sería tras el correspondiente curso de formación necesario para poner en marcha el portal.

"5. Que, en tanto tenía lugar la formación de los trabajadores, desde esta delegación y siguiendo los parámetros que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y el propio Portal establecen, se solicita de cada área se recabe toda la información susceptible de publicación para empezar a organizarla y administrarla de manera telemática y, una vez recibida la formación, no tener más que subirla a la plataforma del Portal de Transparencia.

"6. E ue con fecha 21 de noviembre de 2016 se recibe parte de la información solicitada al Departamento de Secretaría relativa a la Estructura y al Funcionamiento de los Órganos de Gobierno.

"7. E ue con fecha 23 de noviembre de 2016 se recibe el contenido del Presupuesto desde el Departamento de Intervención General, teniendo en cuenta que el Presupuesto General de 2016 se aprueba con carácter definitivo por el Ayuntamiento en Pleno en sesión de fecha 19 de julio de 2016, publicado en BOP de 28 de julio de 2016.

"8. Que a fecha de la firma de este informe, y tras haber insistido por correo electrónico nuevamente a INPRO el día martes 29 de noviembre de 2016, no se ha llevado a cabo ningún curso que forme a nuestros trabajadores en el manejo del Portal de Transparencia.

"En definitiva y, a modo de conclusión, debo argüir que se están llevando a cabo los trámites y procedimientos organizativos necesarios para coordinar la labor de puesta en marcha del Portal de Transparencia, ya que al tratarse de una tarea transversal, que implica a todos los agentes y áreas de esta entidad local, así como ser una delegación inédita antes del vigente mandato y no contar con trabajadores adscritos a la misma, no es una labor baladí y conlleva un arduo trabajo de campo, pero dejando latente en todo momento que es voluntad de esta Delegación desde sus inicios acercar la información a la ciudadanía y reforzar el binomio ciudadano-administración."



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, la LTPA), en conexión con el artículo 23 del mismo texto legal.

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

Pero no 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. El escrito de denuncia comienza identificando el incumplimiento de la obligación de publicidad activa referente a los presupuestos municipales de 2016 y de 2017. Una exigencia que, en efecto, se contempla expresamente en el art. 16 a) LTPA, que impone llevar a las correspondientes sedes electrónicas la información relativa a *“[l]os 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...”*.

Pues bien, en relación con este extremo de la denuncia, hemos podido comprobar que figura en la página web información de los presupuestos desde el año 2004 a 2014 y respecto del ejercicio del año 2016 (fecha de acceso: 7/7/2017). Sin embargo, al no figurar información presupuestaria alguna referente a los ejercicios 2015 y 2017, no podemos sino declarar el



detectuoso incumplimiento de la obligación de publicidad activa establecida en el citado art. 16 a) LTPA. Y en la hipótesis de que para los referidos ejercicios económicos se hubieran prorrogado automáticamente los presupuestos del anterior (art. 169.6 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales), debió en cualquier caso dejarse constancia de esta circunstancia en la sede electrónica de la entidad municipal.

Cuarto. El denunciante señala a continuación que el Ayuntamiento debe asimismo proceder a la publicación de “las convocatorias y acuerdos de las Comisiones Informativas, Especial de Cuentas y de la Junta de Gobierno Local”.

Al abordar el examen de esta pretendida exigencia de publicidad activa, hemos de partir de lo que establece al respecto el artículo 22 LTPA: *“El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y los órganos colegiados de gobierno de los ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades de municipios, sin perjuicio del secreto o reserva de sus deliberaciones, harán públicos con carácter previo a la celebración de sus reuniones el orden del día previsto y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado, así como la información contenida en el expediente que se haya sometido a su consideración, en los términos que se establezcan reglamentariamente”*.

Como se desprende del tenor literal de la disposición, el ámbito material de esta obligación de publicidad activa se ciñe, en lo que a esta denuncia concierne, a los “órganos colegiados de gobierno de los ayuntamientos”, lo que excluye de la misma a las Comisiones Informativas y a la Comisión Especial de Cuentas al carecer de la naturaleza de “órganos de gobierno”. Las primeras, según aparecen configuradas en el art. 20. 1 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), tienen por objeto *“el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones”*, debiendo participar en las mismas *“[t]odos los grupos políticos integrantes de la Corporación... en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno”*. A la vista de su actual regulación, puede seguir predicándose de las Comisiones informativas lo que ya afirmara sobre las mismas el Tribunal Constitucional en la STC 32/1985, a saber, que son *“en realidad meras divisiones internas del Pleno Municipal, carentes de competencias decisorias propias”* (FJ 2º).

Asimismo la Comisión Especial de Cuentas está *“constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes de la Corporación”*, circunscribiéndose su función a la emisión de un informe sobre las cuentas anuales, las cuales deberán ser sometidas a su consideración antes del 1 de junio (art. 116 LRBRL). En resumidas cuentas, en lo



concerniente a este extremo de la denuncia debemos declarar que la obligación de publicar la información referida únicamente se proyecta a la Junta de Gobierno Local, mas no a las Comisiones Informativas ni a la Comisión Especial de Cuentas. Sin embargo, examinada la página web del Ayuntamiento (fecha de acceso: 9/7/2017), este Consejo no ha podido verificar la publicación del orden del día y de los acuerdos de la Junta de Gobierno Local, tal y como exige el transcrito artículo 22 LTPA.

Quinto. Por otra parte, el denunciante reclama que “la Agenda Pública se publique en la página web o sede electrónica del ayuntamiento sin perjuicio que la quiera el alcalde publicar en su página personal”.

Por lo que hace a esta cuestión, cabe señalar que, a diferencia de la Ley básica estatal que omite toda referencia al respecto, la LTPA impone expresamente que se publique la información relativa a “[l]as agendas institucionales de los gobiernos” [art. 10.1 m)]. Importa destacar que esta exigencia de publicidad activa se predica de la “agenda institucional” de los cargos gubernamentales, que es un concepto que no resulta enteramente equiparable al de “agenda pública” empleado por el denunciante. En efecto, desde el punto de vista del derecho fundamental consagrado en el art. 20.1 d) CE, la información constitucionalmente protegida se extiende, en línea de principio, a todo asunto de relevancia pública o de interés general, en cuanto puede ser de utilidad para la formación de la opinión pública. Bajo este prisma, la noción de “agenda pública” de los cargos gubernamentales (en nuestro caso, del alcalde) no se circunscribiría a la actividad directamente relacionada con la función gubernamental, sino que abarcaría también otra información de trascendencia pública, como la referente a la actividad que, eventualmente, puedan desarrollar en el seno de partidos políticos u otras organizaciones socialmente relevantes.

No es éste, sin embargo, el alcance de la “agenda” que el legislador ha querido someter a la obligación de publicidad activa, pues, al ceñirla al ámbito “institucional”, la acota a la actividad desplegada con motivo del ejercicio del concreto cargo gubernamental que se desempeñe. Así pues, en virtud del art. 10.1 m) LTPA, ha de hacerse pública en el portal aquella información que tenga incidencia en el proceso de toma de decisiones relativas a la esfera funcional propia del cargo. No debe soslayarse a este respecto, para decirlo en los términos empleados por la Exposición de Motivos de la LTAIBG, que “[s]ólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.”



Y así, sin ánimo de ser exhaustivos, debe reflejarse en la agenda: las reuniones, encuentros, entrevistas o similares que se mantengan como responsable institucional, ya en el Consistorio o fuera de él; los actos institucionales que celebre o a los que acuda; y, en fin, para terminar con los ejemplos, los viajes realizados en su condición de alcalde.

Este Consejo, sin embargo, no ha podido identificar en la página web del Ayuntamiento la publicación de dicha agenda (fecha de verificación: 9/9/2017), más allá de alguna información dispersa incluida como noticia asociada a alguna reunión mantenida por el regidor. Huelga, por otra parte, señalar que la información que no esté alojada en la sede electrónica municipal no cumple las previsiones de transparencia exigidas por la LTPA (en esta línea, y en relación con la difusión de las sesiones plenarias por las redes sociales, Resolución PA-1/2016, de 9 de noviembre, FJ 5º). En consecuencia, procede declarar el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de la exigencia de publicidad activa contenida en el art. 10.1 m) LTPA.

Sexto. Finalmente, debemos abordar el último extremo de la denuncia, a saber, que no se ha puesto a disposición pública “la documentación que conforma el expediente de la Masa Salarial”.

Por lo que hace a esta cuestión, es de señalar que en ninguno de los preceptos de la LTPA encargados de recoger las obligaciones de publicidad activa se hace referencia a dicha documentación, debiendo por tanto desestimarse esta alegación del denunciante.

Séptimo. De los fundamentos jurídicos precedentes cabe concluir que el Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor no ha cumplido enteramente con lo preceptuado en la normativa de transparencia, por lo que, de conformidad con el artículo 23 LTPA, ha de requerirse la subsanación de los incumplimientos advertidos según lo expresado en los Fundamentos Jurídicos de esta Resolución.

Octavo. Finalmente, resulta pertinente recordar, en virtud de lo preceptuado en el artículo 9.4 LTPA, que 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 Sanlúcar la Mayor (Sevilla) a que proceda a publicar en la sede electrónica o página web del Ayuntamiento la información pública según lo expresado en los Fundamentos Jurídicos de esta Resolución.

Segundo. La información deberá estar accesible en la sede electrónica o página web del Ayuntamiento en el plazo de cuarenta días a contar desde la notificación de la presente resolución, dando cuenta de lo actuado, en el mismo plazo, a este Consejo.

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

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero