



## **Reclamación 51/2018**

**Resolución 14/2019, de 25 de marzo, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la denuncia presentada al amparo de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por el Ayuntamiento de Sástago (Zaragoza)**

**VISTA** la denuncia en materia de publicidad activa presentada por D. \_\_\_\_\_, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 20 de septiembre de 2018, D. \_\_\_\_\_ presentó una denuncia ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) en la que, después de recordar que este órgano ya estimó por Resolución 4/2018, de 5 de febrero, una denuncia de publicidad activa frente al Ayuntamiento de Sástago expone, en relación al artículo 12 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón (en adelante Ley 8/2015), una serie de materias que no han sido objeto de publicación por parte del Ayuntamiento de Sástago en su sede electrónica, accesible desde la URL



<https://Sástago.sedelectronica.es/transparency>, que serían las siguientes:

*«a) Las funciones que desarrollan y la normativa que les sea de aplicación.*

*En el apartado 2, con el nombre de carpeta "Normativa", existen tres subcarpetas siendo 2.1 "Proyectos en Tramitación", 2.2 "Ordenanzas y Reglamentos" y 2.3 "Otras disposiciones". Actualmente la carpeta 2.1 contiene 0 documentos, la 2.2 contiene 2 documentos y la carpeta 2.3 contiene 0 documentos. Dado que el Ayuntamiento tiene más de 2 ordenanzas constituye un incumplimiento flagrante de la normativa.*

*b) Su estructura organizativa, en la que se incluirá un organigrama actualizado que permita identificar a los responsables de los diferentes órganos. Cuando se trate de cargos retribuidos, deberán hacer constar sus datos biográficos profesionales.*

*En el apartado 1, con el nombre de carpeta "Institucional" existen un total de 7 subcarpetas. En la subcarpeta 1.1 "Organigrama y funciones", si bien hay publicados varios documentos que especifican quienes son los concejales que constituyen el Ayuntamiento de Sástago, no existe un organigrama actualizado que permita identificar a los responsables de los diferentes órganos. Asimismo, tampoco hay información que permita saber si los cargos son retribuidos o no y por tanto si tienen obligación de publicar sus datos biográficos.*



*c) Su sede física, horarios de atención al público, dirección de correo electrónico y teléfonos de contacto.*

*En la carpeta 8 con el nombre de "Información y atención al ciudadano", existen un total de 5 subcarpetas, si bien en ninguna de ellas se ha publicado la información relativa a sede física, horarios de atención al ciudadano, dirección de correo electrónico y teléfonos de contacto. Constituyendo otro incumplimiento flagrante de la normativa».*

Enumera seguidamente otra serie de puntos que tampoco cumple el Ayuntamiento, recogidos en el apartado 2 del mismo artículo:

*a) Las relaciones actualizadas de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal con indicación de sus retribuciones anuales, desglosando los diferentes complementos, en su caso, y la retribución total.*

*En la carpeta 1, con el nombre de "Institucional", con un total de 7 subcarpetas, en la 1.7 con el nombre de "Personal", que a su vez se subdivide en otras 3 carpetas no constan los datos referidos en la letra a). Constituyendo otro incumplimiento flagrante de la normativa.*

*b) Los acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y los convenios colectivos vigentes.*

*En conexión con la misma carpeta que la indicada en la letra precedente (la carpeta 1) no existe información alguna en conexión a*



*lo descrito en la letra b). Constituyendo otro incumplimiento flagrante de la normativa.*

*c) La Oferta de Empleo Público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, así como los procesos de selección del personal, incluidas las listas de selección de personal temporal, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento.*

*En la carpeta 1, con el nombre de "Institucional", con un total de 7 subcarpetas, en la 1.7 con el nombre de "Personal", que a su vez se subdivide en otras tres carpetas, siendo la 1.7.2 con el nombre de "Oferta de Empleo Público", la única que contiene un documento con las bases de una vacante convocada en el año 2018 para monitor de tiempo libre. No obstante, no constan otras ofertas de empleo que hayan podido ser publicadas en 2018, así como ninguna de los años 2015, 2016 y 2017. Constituyendo otro incumplimiento flagrante de la normativa, ya que sí han existido procesos de convocatoria de empleo público tales como:*

*- Número de registro del boletín de la provincia de Zaragoza 3372/2017, de fecha 12-04-2017, con nombre "BASES CONVOCATORIA PARA LA CONTRATACIÓN TEMPORAL DE UN/A SOCORRISTA PARA LA PISCINA MUNICIPAL, TEMPORADAS 2017-2018, RÉGIMEN LABORAL TEMPORAL, MEDIANTE SISTEMA DE CONCURSO". BOP 89.*



*A su vez el punto 3 del mismo artículo indica otras materias que también son de obligado cumplimiento en cuanto a su publicación, siendo las siguientes:*

*a) El Inventario de Organismos y Entes Públicos.*

*En la carpeta 1, con el nombre de "Institucional", con un total de 7 subcarpetas y en ninguna de ellas constan tales datos. Constituyendo otro flagrante incumplimiento de la normativa.*

*b) El Plan y el Informe Anual de la Inspección General de Servicios, o documentos equivalentes en su caso.*

*No constan en ninguna de las carpetas del Portal de Transparencia, con lo cual constituye otro incumplimiento flagrante de la normativa.*

*c) La relación de órganos colegiados adscritos, las normas por las que se rigen, así como los extractos de sus acuerdos. Asimismo, la relación de otros órganos colegiados en los que tenga participación, con independencia de la Administración a que estén adscritos.*

*No consta en ninguna de las carpetas del Portal de Transparencia, con lo cual constituye otro incumplimiento flagrante de la normativa.*

*d) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos y las empleadas públicas.*

*No consta en ninguna de las carpetas del Portal de Transparencia, lo cual constituye otro incumplimiento flagrante de la normativa.*



*e) El Inventario de Bienes y Derechos de la entidad, cuando una norma de rango legal obligue a la creación y mantenimiento de este Inventario.*

*No consta en ninguna de las carpetas del Portal de Transparencia, con lo cual constituye otro incumplimiento flagrante de la normativa.*

*Asimismo, la Ley 8/2015 indica en su artículo 13.1 «las entidades comprendidas en el artículo 4 deberán hacer pública la siguiente información respecto de los miembros del Gobierno, altos cargos y máximos responsables:*

*a) Identificación y nombramiento*

*b) Datos biográficos profesionales*

*c) Funciones*

*d) Órganos colegiados y consejos de dirección y administración de organismos públicos y sociedades mercantiles en los que participe o haya participado en los últimos cuatro años, así como asociaciones, fundaciones y entidades privadas de cuyos órganos directivos forme parte o haya formado parte en los últimos cuatro años.*

*e) Actividades públicas y privadas para las que se haya autorizado o reconocido la compatibilidad.*

*f) Retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por el ejercicio de cargos públicos, incluidas cualesquiera dietas e indemnizaciones, con indicación expresa de los diferentes conceptos retributivos y el importe de los gastos de representación de los que haya hecho uso.*

*g) Indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo”.*



*Si bien estos datos no han sido publicados en la carpeta correspondiente del Portal de Transparencia (carpeta 1, con el nombre de Institucional, subcarpeta 1.2 con el nombre de "currículums de alcalde y concejales"). Constituye otro incumplimiento flagrante de la normativa.*

*La Ley 8/2015 señala en su artículo 15 «Las Administraciones públicas aragonesas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:*

*a) Una relación de su normativa vigente, incluyendo las normas originales y la versión consolidada de las mismas cuando hayan sufrido modificaciones.*

*b) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos, en especial en lo relativo al derecho foral de Aragón.*

*c) Los anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, cuya iniciativa corresponda al Gobierno de Aragón, tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno. Asimismo, se publicarán los proyectos de ley y los decretos legislativos tras su aprobación por el Consejo de Gobierno.*

*d) Las memorias, informes y dictámenes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la emisión de los mismos.*



e) *Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación, así como las aportaciones que se realicen durante ese trámite y la respuesta a las mismas.*

g) *Las iniciativas aprobadas por las diputaciones provinciales, los consejos comarcales y los plenos municipales, con información sobre las acciones puestas en marcha, en su caso, para su cumplimiento.*

*Si bien estos datos no han sido publicados en la carpeta correspondiente del Portal de Transparencia (carpeta 1, con el nombre de "Institucional, subcarpeta 1.2 con el nombre de "curriculum de alcalde y concejales"). Constituye otro incumplimiento flagrante de la normativa.*

*A su vez, la Ley 8/2015, indica en su artículo 16.3 «Asimismo, publicarán datos estadísticos sobre:*

a) *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.*

b) *El número de contratos adjudicados por cada uno de los procedimientos.*

*Actualmente en la carpeta 6 del Portal de Transparencia, con el nombre de "Contratación", y en su subcarpeta 6.4 con el nombre de "Datos estadísticos" no consta nada de lo indicado en este punto. Constituyendo otro incumplimiento flagrante de la normativa.*



*Por otro lado, la Ley 8/2015 señala en su artículo 19.1 «Las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública la información con repercusión económica o presupuestaria que se indica a continuación:*

*a) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y la información de las actuaciones de control en los términos que se establezcan reglamentariamente.*

*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 ellos se emitan.*

*c) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada Administración competente.*

*d) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos, puestos de libre designación y personal directivo profesional y personal eventual similar y máximos responsables de la entidad. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo. Las entidades a las que se refiere el artículo 7 de esta ley deberán hacer públicas las retribuciones percibidas por sus cargos directivos cuando el volumen de negocio vinculado a las actividades realizadas por cuenta de las Administraciones públicas supere el cuarenta por ciento del volumen total de la empresa.*



*2. Las Administraciones públicas aragonesas deberán hacer pública también la siguiente información:*

*a) La relación de los bienes muebles de especial valor artístico, histórico o económico e inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real, indicando, al menos, su ubicación, superficie, características principales, referencia catastral y departamento y uso al que están adscritos, salvo por razones justificadas de protección a las personas. Reglamentariamente se establecerán los términos en que el departamento competente en materia de patrimonio facilitará, a efectos informativos, el acceso de los ciudadanos y las ciudadanas al Inventario general del Patrimonio de Aragón.*

*b) La información básica sobre su financiación con indicación de los diferentes instrumentos de ésta.*

*c) La información sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

*d) La deuda pública de la Administración con indicación de su evolución, del endeudamiento por habitante y del endeudamiento relativo.*

*e) Estadísticas en materia tributaria, conforme a parámetros geográficos, poblacionales o económicos, considerando el carácter reservado de los datos tributarios regulado en el artículo 95 de la Ley General Tributaria.*



*Actualmente en la carpeta 3 del Portal de Transparencia, con el nombre de "Economía", y en sus diferentes subcarpetas no consta nada de lo indicado en este punto. Constituyendo otro incumplimiento flagrante de la normativa.*

*Asimismo, se incumplen los artículos 20 y 22 de la misma Ley, ya que no constan en ningún apartado del Portal de Transparencia.*

*Por todo ello, y dado que el Ayuntamiento de Sástago ya tenía la previa notificación y orden de ejecución de una resolución vinculante del CTAR, y aun así ha seguido desobedeciendo e incumpliendo sus obligaciones en materia de transparencia, solicita:*

*a) Se admita a trámite la presente denuncia por incumplimiento reiterado de la Ley 8/2015 por parte del Ayuntamiento de Sástago.*

*b) Se incoe procedimiento sancionador a los responsables del reiterado incumplimiento de la normativa expuesta.*

*c) Se comunique al que suscribe el acuerdo de incoación de procedimiento sancionador, así como todos aquellos trámites de interés».*

**SEGUNDO.-** El 1 de octubre de 2018, el CTAR solicitó al Ayuntamiento de Sástago informe acerca de los fundamentos de la decisión adoptada y las alegaciones oportunas respecto al objeto de la denuncia.

**TERCERO.-** El 15 de noviembre de 2018, el Ayuntamiento remitió informe en el que expone lo siguiente:



a) Que reconoce que las entidades que integran la Administración local aragonesa deben publicar de forma periódica, veraz, objetiva, accesible, comprensible y actualizada, la información pública cuyo conocimiento garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la sociedad, así como para favorecer la participación ciudadana en las políticas públicas, y como mínimo la incluida en el capítulo II (Publicidad Activa).

Que la información pública objeto de publicidad activa estará disponible de forma gratuita y fácilmente identificable, en las sedes electrónicas, portales o páginas web correspondientes de una manera segura, estructurada y comprensible para las personas, preferentemente en formatos reutilizables, garantizando especialmente la no discriminación tecnológica y accesibilidad universal.

De tal forma que dichas obligaciones se referirán a lo siguiente:

- Información institucional y organizativa
- Transparencia política
- Información sobre planificación
- Información de relevancia jurídica
- Información sobre contratos
- Información sobre convenios, acuerdos de acción concertada, encomiendas de gestión y encargos a medios propios
- Información sobre subvenciones
- Información financiera, presupuestaria y estadística



- Información sobre relaciones con la ciudadanía
- Información sobre los resultados de investigación
- Información sobre ordenación del territorio y medio ambiente

Por lo tanto, no cabe duda de que el Ayuntamiento está obligado a publicitar (en las sedes electrónicas, portales o páginas web) toda la información relativa a las obligaciones de publicidad activa.

- b) Que no cabe confundir las obligaciones de publicidad activa con el acceso a la información pública, que consiste en el derecho de cualquier persona a solicitar y obtener la información pública que considere de su interés, con los únicos límites que señale la normativa aplicable, en concreto, el artículo 30.1.e) de la Ley 8/2015 que determina que *«las solicitudes se inadmitirán a trámite mediante resolución motivada, por ser manifiestamente repetitivas o tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley»*. Recuerdan que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) elaboró criterio interpretativo N<sup>o</sup> CI/003/2016, de 14 de julio, sobre “Causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva y abusiva”. Y concretamente en el apartado 2.2 indica respecto del carácter abusivo de la petición de información que el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), asocia el carácter abusivo de la solicitud con que la petición *“no esté justificada con*



*la finalidad de la Ley*” e indica que existen dos elementos esenciales para la aplicación de esa causa de inadmisión:

a) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no es sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

b) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la ley.

Al respecto el Consejo distingue:

Una solicitud puede considerarse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: *“Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”*.

- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.



- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Consecuentemente, una solicitud, reclamación o denuncia no estará justificada con la finalidad de la Ley:

- Cuando no pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la Ley 19/2013.
- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Por último el Ayuntamiento manifiesta que *«se adoptarán las medidas oportunas a fin de publicitar (en las sedes electrónicas, portales o páginas web) toda la información relativa a las obligaciones de publicidad activa, sin perjuicio de que ello no suponga un menoscabo al resto de la gestión municipal, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, solicitando se tengan por hechas las alegaciones efectuadas y se dicte resolución desestimando la reclamación/denuncia formulada por el interesado por tratarse de una reclamación abusiva»*.



## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El artículo 41.1 de la Ley 8/2015 atribuye el control, para mantener el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, al CTAR, cuando establece: *«El cumplimiento por las Administraciones públicas aragonesas de las obligaciones contenidas en este título será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia de Aragón».*

De acuerdo con lo anterior, el CTAR es competente para resolver las reclamaciones que se interpongan por el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de las Instituciones y entes sometidos a su control, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones del Ayuntamiento de Sástago.

**SEGUNDO.-** Como señala el reclamante, por Resolución de este Consejo 4/2018, de 5 de febrero, se resolvió una reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015 frente a la falta de resolución por el Ayuntamiento de Sástago de una solicitud de información pública, en la que también se incluía una denuncia de publicidad activa; respecto a esta última el CTAR concluyó:

*«SEGUNDO.- Estimar la reclamación en lo que respecta a la denuncia del incumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa, e instar al Ayuntamiento de Sástago a que en el plazo de tres meses incorpore la información exigida por la*



*Ley 8/2015, dando cuenta de lo actuado, en el mismo plazo, a este Consejo».*

El CTAR analizó y dio por cumplida la ejecución de la Resolución 4/2018, respecto al derecho de acceso a la información, en su reunión de 16 de abril de 2018. Hasta la fecha, transcurrido en exceso el plazo de tres meses concedido, el Ayuntamiento de Sástago no ha acreditado ante el CTAR la incorporación en su sede electrónica de la información exigida por la Ley 8/2015.

**TERCERO.-** Con carácter preliminar, hay que señalar que este Consejo no puede compartir los argumentos del Ayuntamiento en su informe a la reclamación, ni en cuanto al carácter abusivo de la denuncia, ni en cuanto a considerar que la entidad local adoptará *«las medidas oportunas a fin de publicitar (en las sedes electrónicas, portales o páginas web) toda la información relativa a las obligaciones de publicidad activa, sin perjuicio de que ello no suponga un menoscabo al resto de la gestión municipal, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado».*

Respecto a esta última afirmación, las normas de transparencia, tanto la Ley 19/2013, como la Ley 8/2015, imponen una serie de obligaciones en materia de publicidad activa que deben ser cumplidas y que no dependen de la voluntad de una Corporación. Las entidades que integran la Administración Local se encuentran en el listado de sujetos obligados establecido por el artículo 4 de la Ley 8/2015 y, en consecuencia, deben dar cumplimiento al catálogo de obligaciones de publicidad activa que se encuentra contenido fundamentalmente en el



Capítulo II de la Ley 8/2015 y en el Capítulo II de la Ley 19/2013. Estas obligaciones se refieren a diversos ámbitos de la actividad pública, esencialmente: información institucional y organizativa; transparencia política; información sobre planificación; información de relevancia jurídica; información sobre contratos; información sobre convenios; acuerdos de acción concertada; encomiendas de gestión y encargos a medios propios; información sobre subvenciones; información financiera, presupuestaria y estadística; información sobre relación con la ciudadanía; información sobre ordenación del territorio y medio ambiente.

Es cierto que tanto la Ley 19/2013 como la Ley 8/2015 han impuesto nuevas y numerosas exigencias a los sujetos obligados, entre los que se encuentran todas las entidades locales aragonesas, con independencia de su tamaño y medios. Estas nuevas obligaciones encuentran su justificación, tal como expone el Preámbulo de Ley 19/2013, en la necesidad de que los ciudadanos conozcan *«cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones»*. Aunque es comprensible que el cumplimiento de estas nuevas previsiones, tanto la publicidad activa como la garantía del derecho de acceso, genera un trabajo adicional para el conjunto de medios de los que disponen los sujetos obligados, ello no puede constituir un límite insalvable, si no responde estrictamente a las causas de inadmisión o denegación establecidas expresamente en la Ley.

En concreto, es evidente la dificultad de cumplir con todas las obligaciones de publicidad activa, en la forma tan amplia que las leyes de transparencia establecen, en los municipios que carecen de



una estructura administrativa mínima, por cuanto la transparencia exige medios materiales y personales. Así lo han puesto de manifiesto los órganos de garantía de la transparencia en el Estado español, agrupados en la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia, en la denominada «*Declaración de Cádiz*», de 28 de septiembre de 2018, en la que se afirma:

*«Es necesario tomar consciencia de que la transparencia y la garantía del acceso ciudadano a la información que manejan las Administraciones Públicas es una conquista valiosísima en términos de democratización del control de las instituciones públicas pero que no se consigue sólo con la entrada en vigor de una Ley. Requiere, para ser efectiva, de medios materiales y humanos encargados de aplicarla, y no asignarlos al cumplimiento de la legislación de transparencia implica comprometer seriamente su efectividad. Las Administraciones deben -reconociendo la dificultad que ello representa sobre todo para las Administraciones de menor tamaño- reasignar los recursos de que disponen de forma que puedan asumir con eficacia sus obligaciones también en este ámbito».*

Escasez de medios a los que tampoco es ajeno este Consejo de Transparencia de Aragón, lo que determina el retraso en la resolución de las reclamaciones y denuncias que se le plantean.

No puede dejar tampoco de señalarse que, antes de la entrada en vigor de las normas de transparencia, toda una multiplicidad de normas (presupuestarias, de contratación pública, urbanismo etc.) imponían ya para las entidades locales obligaciones de publicidad y transparencia y que el plazo máximo para adaptarse a las previsiones



de la Ley 19/2013, previsto en su Disposición Adicional novena, se cumplió el 10 de diciembre de 2015. Por su parte, la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/2015, que establece su entrada en vigor a los tres meses de su publicación en el BOA, dispone que *«Sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica, las entidades incluidas en el ámbito de aplicación del título II adoptarán las medidas necesarias para que la información sujeta a las obligaciones de publicidad activa esté disponible en la correspondiente sede electrónica o página web, en el plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de entrada en vigor de esta ley»*; esto es, disponían – como máximo- hasta el 11 de enero de 2016 para ajustarse a las adicionales exigencias de publicidad activa que el legislador aragonés añadió a las ya incluidas en la Ley 19/2013.

En cuanto al carácter abusivo de la denuncia, se limita el Ayuntamiento a declararlo y a reproducir parte del contenido del Criterio 3/2016 del CTBG, criterio que limita su alcance a las solicitudes de derecho de acceso a la información y no a las denuncias de publicidad activa, aun cuando el Ayuntamiento añada en la reproducción del contenido del criterio y sus conclusiones la expresión *«reclamación o denuncia»*, ajena a éste.

Pero además, como ya recordó a ese Ayuntamiento este Consejo en su Resolución 4/2018, las obligaciones de publicidad activa constituyen junto a la garantía del derecho de acceso a la información, los ejes básicos a través de los cuales se hace efectiva la transparencia de la actividad pública. Es decir, la publicidad activa no constituye solo una obligación para los sujetos sometidos a la norma en los términos recogidos en el artículo 11 de la Ley 8/2015, sino un



derecho para las personas físicas y jurídicas a acceder a la información pública que deba estar o ponerse a disposición de los ciudadanos y ciudadanas (artículo 5 a) de la Ley 8/2015).

**CUARTO.-** Para resolver la reclamación procede realizar un examen por separado de cada uno de los presuntos incumplimientos denunciados, analizando para ello si en el apartado «*Portal de Transparencia*» de la sede electrónica del Ayuntamiento, accesible desde la URL <https://Sástago.sedelectronica.es/transparency>, está disponible, o no, la correspondiente información.

El escrito de denuncia comienza señalando presuntos incumplimientos de las obligaciones contenidas en el artículo 12 de la Ley 8/2015, «*Información institucional y organizativa*», en concreto: las funciones que desarrollan y la normativa que les sea de aplicación; su estructura organizativa, en la que se incluirá un organigrama actualizado que permita identificar a los responsables de los diferentes órganos; su sede física, horarios de atención al público, dirección de correo electrónico y teléfonos de contacto; las relaciones actualizadas de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal con indicación de sus retribuciones anuales, desglosando los diferentes complementos, en su caso, y la retribución total; los acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y los convenios colectivos vigentes; la Oferta de Empleo Público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, así como los procesos de selección del personal, incluidas las listas de selección de personal temporal, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento; el



Inventario de Organismos y Entes Públicos; el Plan y el Informe Anual de la Inspección General de Servicios, o documentos equivalentes en su caso; la relación de órganos colegiados adscritos, las normas por las que se rigen, así como los extractos de sus acuerdos. Asimismo, la relación de otros órganos colegiados en los que tenga participación, con independencia de la Administración a que estén adscritos; las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos y las empleadas públicas y el Inventario de Bienes y Derechos de la entidad.

Lo primero que hay que señalar en este punto es que hay determinada información contenida en el artículo 12 de la Ley 8/2015 que, sin perjuicio de que resulte de aplicación formalmente a todas las entidades que integran la Administración local aragonesa, no existirá en municipios de la dimensión de Sástago (1.175 habitantes en el último padrón municipal), o no será obligatoria si sus cargos electos no son retribuidos, como parece ser el caso. Así sucede con el Inventario de Organismos y Entes Públicos; el Plan y el Informe Anual de la Inspección General de Servicios; los acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y los convenios colectivos vigentes; la relación de órganos colegiados adscritos y los datos biográficos profesionales de los cargos electos.

Procede en consecuencia desestimar todas estas pretensiones, sin perjuicio de que se recomienda incorporar una mención en el sentido de que no aplica la obligación de publicar curriculum por tratarse de cargos no retribuidos, en el apartado denominado 1. INSTITUCIONAL/1.2. CURRÍCULUMS ALCALDE Y CONCEJALES a fin de



adaptar su contenido a la realidad del municipio y facilitar la comprensión por los ciudadanos.

Respecto al resto de obligaciones contenidas en el artículo 12, desde este Consejo se ha comprobado (fecha de acceso 18 de marzo de 2019) que en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Sástago, aun existiendo un apartado aparentemente destinado a información institucional con esta denominación, se facilita muy poca información de la exigida. En concreto en el apartado 1. INSTITUCIONAL/1.1. ORGANIGRAMA Y FUNCIONES aparecen publicadas tres Actas de las que es posible extraer las competencias de cada uno de los cargos electos, la composición de los Grupos políticos, de la Comisión informativa de Cuentas o la relación de otros órganos colegiados en los que tiene participación el Ayuntamiento, pero que no constituye una estructura organizativa comprensible y fácilmente identificable, como exige la norma.

Tampoco se facilita información sobre los horarios de atención al público, dirección de correo electrónico y teléfonos de contacto; la relación actualizada de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal con indicación de sus retribuciones anuales, desglosando los diferentes complementos, en su caso, y la retribución total; la Oferta de Empleo Público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, así como los procesos de selección del personal, incluidas las listas de selección de personal temporal, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento. Asimismo; las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados



públicos y las empleadas públicas (o su inexistencia) y el Inventario de Bienes y Derechos de la entidad.

En concreto en el apartado 1. INSTITUCIONAL/1.7. PERSONAL se incluyen tres subapartados: en el 1.7.1. RPT no se incluye información; en el 1.7.2. OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO se incluyen cuatro documentos de distinta naturaleza (anuncio para la convocatoria de plazas de personal, oferta de empleo público de un puesto concreto, copia de la solicitud al INAEM de la cobertura de este puesto o las bases que han de regir la cobertura de tres puestos de socorristas) y en el 1.7.3. RESOLUCIONES DE AUTORIZACIÓN (que debería estar destinado a las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos y las empleadas públicas) figura la aprobación de la bolsa de Empleo para cubrir la plaza de monitor/a de tiempo libre. Es decir, falta mucha información, la que se publica no se incorpora al apartado correcto y no se denomina de manera que responda con facilidad a su contenido, con la consiguiente dificultad para encontrarla por su dispersión.

En consecuencia, el Ayuntamiento de Sástago tiene que incluir, en su Portal de Transparencia, de forma periódica, veraz, objetiva, accesible, comprensible, actualizada, gratuita y fácilmente identificable la siguiente información:

- Estructura organizativa, en la que se incluirá un organigrama actualizado que permita identificar a los responsables de los diferentes órganos; su sede física, horarios de atención al público, dirección de correo electrónico y teléfonos de contacto.



- Las relaciones actualizadas de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal con indicación de sus retribuciones anuales, desglosando los diferentes complementos, en su caso, y la retribución total.
- La Oferta de Empleo Público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, así como los procesos de selección del personal, incluidas las listas de selección de personal temporal, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento.
- Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos y las empleadas públicas. Si no existen puede incorporarse una expresión en tal sentido, *«el Ayuntamiento de Sástago no dispone de resoluciones de autorización o reconocimientos de compatibilidad que afecten a los empleados públicos»*, o similar.

**QUINTO.-** El denunciante reprocha también el incumplimiento de las obligaciones de Transparencia política contenidas en el artículo 13.1 de la Ley 8/2015.

Pues bien, aun cuando el artículo 13.1 determina su aplicación a todas las entidades comprendidas en el artículo 4 de la norma, la limita a los miembros del Gobierno, altos cargos y máximos responsables. Sobre los conceptos de «alto cargo» y «máximos responsables» que utiliza tanto esta norma como la Ley 19/2013, y a diferencia de lo que sucede en la Administración General del Estado y



en la Administración de las Comunidades Autónomas, no hay una definición del concepto en el ámbito local.

En principio, quedarían vinculados por estas obligaciones los cargos representativos locales, los titulares de los órganos superiores y directivos de los municipios de gran población relacionados en el artículo 130 LBRL, y el personal directivo de las Diputaciones de conformidad con el artículo 32 bis LBRL.

A los efectos del Ayuntamiento de Sástago sería suficiente, si los cargos no son retribuidos, con la publicación de estos datos de los cargos representativos locales:

- Identificación y nombramiento
- Funciones
- Órganos colegiados y consejos de dirección y administración de organismos públicos y sociedades mercantiles en los que participe o haya participado en los últimos cuatro años, así como asociaciones, fundaciones y entidades privadas de cuyos órganos directivos forme parte o haya formado parte en los últimos cuatro años.
- Actividades públicas y privadas para las que se haya autorizado o reconocido la compatibilidad.
- Cualesquiera dietas e indemnizaciones, con indicación expresa de los diferentes conceptos retributivos y el importe de los gastos de representación de los que haya hecho uso.



A estas obligaciones hay que añadir la de la publicación de las declaraciones anuales de bienes y actividades, a las que se refiere el artículo 8.1.g) de la norma básica estatal, cuando establece:

*«h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares».*

Este Consejo ha comprobado, igualmente, en la fecha de acceso precitada, que en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Sástago existe un apartado denominado 1. INSTITUCIONAL/1.6. ALTOS CARGOS con seis subapartados (RETRIBUCIONES, INDEMNIZACIONES, AUTORIZACIONES DE ACTIVIDAD PRIVADA, REGALOS RECIBIDOS, DECLARACIONES DE BIENES Y GASTOS DE ALCALDÍA) con ningún documento incorporado, por lo que debe estimarse la pretensión, con el alcance expuesto.

Se insiste en este punto en la conveniencia de indicar expresamente en el Portal de Transparencia cuando un dato no exista, con objeto de conseguir una mayor claridad en la información ofrecida y evitar dudas y equívocos ante la consulta de una determinada información.



**SEXTO.-** A continuación, la denuncia considera infracción en materia de transparencia la no publicación de los contenidos exigidos por el artículo 15 de la Ley 8/2015, «*Información de relevancia jurídica*».

Vuelve a ser en este punto necesario precisar que aun cuando el precepto se refiere a todas las Administraciones públicas aragonesas, sin distinción, en Ayuntamientos de la dimensión poblacional del analizado no se tramitarán la mayor parte de las normas a las que se refiere el artículo (anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, proyectos de reglamentos etc.) por lo que ningún incumplimiento de obligación de publicidad activa puede apreciarse en este punto.

En el caso del Ayuntamiento de Sástago, únicamente será necesario publicar:

- Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación, así como las aportaciones que se realicen durante ese trámite y la respuesta a las mismas.
- Las iniciativas aprobadas por el pleno municipal, con información sobre las acciones puestas en marcha, en su caso, para su cumplimiento.
- Las ordenanzas municipales. En este caso no tanto por exigirlo expresamente el artículo 15, sino por la expresión «*normativa que les sea de aplicación*» contenida en el artículo 12.1 a) de la Ley 8/2015.



Este Consejo ha podido comprobar, igualmente, en la fecha de acceso precitada, que en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Sástago en el apartado 2. NORMATIVA/2.2. ORDENANZAS Y REGLAMENTOS (el resto de los subapartados, PROYECTOS EN TRAMITACIÓN y OTRAS DISPOSICIONES no incorporan contenido alguno) se incluye únicamente la tasa por la utilización privativa del pabellón multiusos, pabellón de deportes, ermita de Montler y salón de actos de la residencia de la tercera edad y su modificación (2 documentos), por lo que este Consejo ha de estar de acuerdo con la apreciación del reclamante en cuanto a la insuficiencia respecto a la publicación de las Ordenanzas vigentes. A estos efectos, la simple búsqueda en <http://ordenanzasmunicipales.dpz.es/ordenanzasdpz/> devuelve ocho páginas de resultados para el municipio.

**SÉPTIMO.-** Se denuncia, por último, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa incorporadas al artículo 19 de la Ley 8/2015, «*Información financiera, presupuestaria y estadística*» y, en concreto la publicación de:

*a) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y la información de las actuaciones de control en los términos que se establezcan reglamentariamente.*

*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 ellos se emitan.*



*c) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada Administración competente.*

*d) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos, puestos de libre designación y personal directivo profesional y personal eventual similar y máximos responsables de la entidad. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.*

También la siguiente información (apartado 2 del artículo):

*a) La relación de los bienes muebles de especial valor artístico, histórico o económico e inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real, indicando, al menos, su ubicación, superficie, características principales, referencia catastral y departamento y uso al que están adscritos, salvo por razones justificadas de protección a las personas.*

*b) La información básica sobre su financiación con indicación de los diferentes instrumentos de esta.*

*c) La información sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

*d) La deuda pública de la Administración con indicación de su evolución, del endeudamiento por habitante y del endeudamiento relativo.*



*e) Estadísticas en materia tributaria, conforme a parámetros geográficos, poblacionales o económicos, considerando el carácter reservado de los datos tributarios regulado en el artículo 95 de la Ley General Tributaria.*

Resulta evidente que obligaciones como las contenidas en las letras c) y d) del apartado 1, y e) del apartado 2 no serán aplicables al Ayuntamiento de Sástago, por su dimensión.

En cuanto a los presupuestos y cuentas anuales, toda la información económica se contiene en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento en el apartado 3. ECONOMICA, con cuatro subapartados (3.1. PRESUPUESTOS; 3.2 INDICADORES TRANSPARENCIA EN INGRESOS, GASTOS Y DEUDAS; 3.3. LIQUIDACIÓN ÚLTIMO EJERCICIO; 3.4 INGRESOS Y GASTOS). En dos de ellos, 3.2 y 3.4, no hay documentos, en el 3.3 hay uno y en el 3.1 se han incorporado trece documentos.

Estos trece documentos se incluyen en cuatro nuevos subapartados o subcarpetas; en el identificado como 3.1.1. PRESUPUESTOS se incluyen cinco documentos de distinta naturaleza y de forma poco estructurada, en los que puede obtenerse información sobre los Presupuestos de los ejercicios 2016, 2017 y 2018, no así de su estado de ejecución, pues la subcarpeta 3.1.3. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA contiene cero documentos.

En cuanto a las cuentas anuales, es en el apartado 3.3. LIQUIDACIÓN ÚLTIMO EJERCICIO en el que se incluye una subcarpeta con la denominación 3.3.1. CUENTA GENERAL, a la que se ha incorporado



un único documento relativo al Anuncio en el BOP de la Cuenta General 2017.

Ninguna información se contiene en esta fecha en el Portal respecto al resto de obligaciones de publicidad activa establecidas en el segundo apartado del artículo 15 que son de aplicación al Ayuntamiento de Sástago (letras a), b), c) y d).

Es decir, nuevamente falta mucha información, la que se publica no se incorpora al apartado correcto y no se denomina de manera que responda con facilidad a su contenido, con la consiguiente dificultad para encontrarla por su dispersión. Se impone así la necesidad para el Ayuntamiento de publicar adecuadamente toda la información financiera y presupuestaria, en aras a permitir un mejor conocimiento y control por el conjunto de los ciudadanos de su gestión económica y presupuestaria. Debe recordarse que la aplicación de los fondos públicos constituye una de las finalidades más elementales de la transparencia (entre otras, Resolución 50/2018 CTAR).

De los fundamentos jurídicos precedentes se concluye la existencia de cumplimientos defectuosos de algunas obligaciones de publicidad activa, por lo que procede estimar parcialmente la reclamación, sin que proceda iniciar procedimiento sancionador alguno, como pretende el denunciante. En todo caso este Consejo de Transparencia aprecia el esfuerzo del Ayuntamiento de Sástago para cumplir las obligaciones impuestas por las normas de transparencia, desde la situación de partida descrita en la Resolución 4/2018, de 5 de febrero: *«Consultada la sede electrónica del Ayuntamiento de Sástago, se comprueba que si bien ésta dispone de un apartado*



*dedicado a transparencia, la información incorporada se limita a establecer una instancia relativa al derecho de acceso», se ha avanzado en los últimos meses en facilitar una información más completa y estructurada, aunque ésta siga siendo insuficiente.*

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41.1 de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO.-** Estimar parcialmente la denuncia presentada por D. , frente al incumplimiento por el Ayuntamiento de Sástago de sus obligaciones en materia de publicidad activa.

**SEGUNDO.-** Instar al Ayuntamiento de Sástago a que proceda en el plazo de tres meses a publicar en su sede electrónica la información exigida por la Ley 8/2015, en los términos establecidos en los Fundamentos de Derecho Cuarto a Séptimo de esta Resolución, dando cuenta de lo actuado, en el mismo plazo, a este Consejo.

**TERCERO.-** Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón y del Ayuntamiento de Sástago, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.



Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO**

*Consta la firma*

**Jesús Colás Tenas**

**LA SECRETARIA**

*Consta la firma*

**Ana Isabel Beltrán Gómez**