



RESOLUCIÓN PA-21/2021, de 23 de marzo Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Cantillana (Sevilla) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-8/2021).

ANTECEDENTES

Primero. El 15 de febrero 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 Cantillana (Sevilla), basada en los siguientes hechos:

“En el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla nº 4, de 7 de enero de 2021, se publicó el anuncio de la aprobación inicial del Presupuesto de 2021 del Ayuntamiento de Cantillana. Literalmente: 'se encuentra expuesto al público, a efectos de reclamaciones, el Presupuesto General para el ejercicio 2021 (2020/TAB_01/000833)'. Sin embargo, a fecha de 12 de enero de 2021 aún no se había publicado el Presupuesto en el Portal de Transparencia, de modo que presenté la solicitud [*que se remite junto*] a este escrito rogando su publicación y la retroacción de las actuaciones al inicio del plazo para presentar reclamaciones.



“A fecha de presentación de este escrito, ya ha pasado más de un mes desde la presentación de mi solicitud, pero no ha sido atendida. De hecho, en el Portal de Transparencia, existe el indicador '78. Se publican los Presupuestos del Ayuntamiento, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada (al menos trimestralmente) sobre su estado de ejecución', pero el Ayuntamiento sólo ha publicado el referido anuncio de 7 de enero de 2021”.

Junto con el formulario de denuncia se adjunta un ejemplar del escrito presentado por parte de la persona denunciante, con fecha 12 de enero de 2021, ante el Consistorio denunciado, efectuando la siguiente solicitud:

“(1) La publicación del Presupuesto General para el ejercicio 2021 en el Portal de Transparencia, con el mayor detalle disponible, al amparo del artículo 169.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y del artículo 8.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

(2) La retroacción de las actuaciones al inicio del plazo de quince días hábiles para presentar reclamaciones ante el Pleno, a partir del día siguiente a la fecha de publicación del Presupuesto General para el ejercicio 2021 en el Portal de Transparencia, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 169 y 170 del citado Real Decreto Legislativo 2/2004”.

Segundo. Con fecha 17 de febrero de 2021, 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 Ayuntamiento 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 24 de febrero de 2021, en contestación del requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito procedente del mencionado Ayuntamiento efectuando la Alcaldía las siguientes alegaciones en relación con los hechos denunciados:

“[...] Antecedentes de hecho



"1º) El pasado día 30 de diciembre de 2020, se aprueba por pleno extraordinario el Presupuesto General para el ejercicio 2021.

"2º) El día 4 de enero de 2021, se manda anuncio al boletín oficial de la provincia, sobre la aprobación inicial del Presupuesto General para el ejercicio 2021, el cual se publicó el día 7 de enero de 2021 a cuyo tenor dice: 'En la Intervención Municipal, y conforme a lo dispuesto en los artículos 112 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases Regulatoras del Régimen Local y 169 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se encuentra expuesto al público, a efectos de reclamaciones, el Presupuesto General para el ejercicio 2021 (2020/TAB_01/000833), aprobado inicialmente por la Corporación en Pleno, en sesión extraordinaria celebrada el 30 de diciembre de 2020. El Presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el plazo indicado no se hubieren presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un mes para resolverlas. Los interesados que estén legitimados según lo dispuesto en el artículo 170.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, y por los motivos enumerados en el apartado segundo de este artículo podrán presentar en el Registro General de este Ayuntamiento reclamaciones ante el Pleno en el plazo de quince días hábiles a partir del siguiente a la fecha de inserción de este anuncio en el Boletín Oficial de la provincia.

"3º) El plazo de reclamaciones empezó el día siguiente a la publicación en el Boletín Oficial de la provincia de la aprobación inicial del Presupuesto General para el ejercicio 2021, es decir desde el día 8 de enero de 2021 hasta el día 28 de enero de 2021.

"4º) Finalizado el plazo de reclamaciones, solicitamos a la Secretaria del Ayuntamiento un certificado de no reclamaciones al presupuesto, para poder continuar con los trámites oportunos.

"5º) En el período de reclamaciones se recibió escrito por parte de *[la persona denunciante]*, en relación a la publicación del Presupuesto General para el ejercicio 2021 en el Portal de Transparencia, con el mayor detalle disponible, al amparo del artículo 169.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y del artículo 8.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como la retroacción de las actuaciones al inicio del plazo de quince días hábiles para presentar reclamaciones ante el Pleno, a partir del día siguiente a la fecha de publicación del Presupuesto General para el ejercicio 2021 en el Portal de Transparencia, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 169 y 170 del citado Real Decreto Legislativo 2/2004.



“6º) El día 28 de enero de 2021, en cumplimiento del artículo 16.a) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que dice textualmente: 'Las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley deberán, en su caso, hacer pública, como mínimo, 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 sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas y la información de las actuaciones de control en los términos que se establezcan reglamentariamente', se publica en el portal de transparencia el Presupuesto General para el ejercicio 2021, dándose otro plazo de 15 días hábiles de reclamaciones, empezando al día siguiente de su publicación, es decir, el día 29 de enero de 2021 y finalizando el día 18 de febrero de 2021.

“Es por ello que no actuando de mala fe este Ayuntamiento, se han dado todos los pasos para cumplir con la transparencia de la información presupuestaria, tal y como establece el artículo 16.a) de la Ley 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía”.

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. El artículo 16 a) LTPA —que reproduce la exigencia previamente establecida por el legislador básico en el art. 8.1 d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG)— impone a las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la LTPA la publicación de *“[!]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...”*, precepto de la norma autonómica que es precisamente al que se interpela, de modo expreso, en la denuncia.

No obstante, en tanto en cuanto la persona denunciante manifiesta que el Ayuntamiento denunciado ha incumplido la normativa de transparencia al no publicar en el Portal de Transparencia la documentación sujeta a información pública relacionada con su Presupuesto General para el ejercicio 2021, una vez aprobado inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento, sería el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13.1 e) LTPA [art. 7 e) LTAIBG] el que implícitamente resulta invocado en el supuesto en cuestión, en tanto en cuanto es dicho artículo el que exige la publicación de *“los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación”*.

Por otra parte, durante el periodo de alegaciones la entidad local denunciada ha manifestado que el Presupuesto General de 2021 se publicó en el Portal de Transparencia



el mismo día en que finalizaba el plazo otorgado para la presentación de reclamaciones —concretamente, el 28 de enero de 2021— otorgándose un nuevo plazo de alegaciones, en respuesta al escrito presentado por la persona denunciante, en el cual denunciaba la ausencia de publicación del mismo en el mencionado portal.

Así las cosas, tras el análisis de la denuncia y de las alegaciones efectuadas por el Ayuntamiento, es preciso examinar si resulta de aplicación el artículo 13.1 e) LTPA a la mencionada publicación.

Cuarto. Se nos vuelve a plantear una cuestión idéntica a la que abordamos en la Resolución PA-40/2017, de 2 de noviembre, y otras posteriores, cuyas principales líneas directrices resulta pertinente recordar al objeto de elucidar la presente denuncia.

Pues bien, tras recordar la lectura amplia del art. 13.1 e) LTPA asumida por este Consejo, que nos había llevado a extender esta exigencia de publicidad activa al trámite de información pública establecido en relación con la aprobación inicial de las ordenanzas por parte del Pleno [art. 49 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen Local], argumentamos en el FJ 3º de dicha Resolución PA-40/2017 lo siguiente:

“A la vista de estos antecedentes, parece lógico entender asimismo aplicable el art. 13.1 e) LTPA al trámite de información pública previsto en materia presupuestaria por el artículo 169.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLHL): «Aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno. El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.»

“E incluso sería dable sostener que la lectura amplia del art. 13.1 e) LTPA resulta especialmente justificada cuando del presupuesto se trata, dado el papel absolutamente esencial que desempeña el mismo en toda institución, deviniendo tanto más relevante el control y la participación que puede desplegar la ciudadanía en esta parcela de la actuación pública. Pero esto ya ha tenido ocasión de subrayarlo explícitamente el Tribunal Constitucional a propósito de los presupuestos de los gobiernos locales:

“Es patente que los presupuestos generales encierran decisiones muy relevantes para la vida local. No puede perderse de vista que el instituto presupuestario, junto al tributo ('no taxation



without representation'), está en los orígenes mismos de la democracia moderna [...]. La doctrina constitucional ha hablado en este sentido de una 'conexión especial entre el presupuesto y la democracia', refiriéndose específicamente a la democracia parlamentaria (STC 3/2003, FJ 3º). En el ámbito local, la idea básica de que los gastos que elija el poder ejecutivo deban contar con la aceptación de los ciudadanos viene afirmándose a lo largo de los años con igual intensidad. Más aún, la mayor proximidad de las corporaciones locales a la ciudadanía ha favorecido el desarrollo, no solo del binomio 'presupuesto y consentimiento ciudadano' (atribuyendo al pleno todas las decisiones presupuestarias de la entidad local), sino, incluso, del binomio 'presupuesto y participación ciudadana' (facilitando la intervención directa del vecino en la elección de los gastos que más le afectan mediante los denominados 'presupuestos participativos')."[STC 111/2016, FJ 8º C].

"Transcendencia del control ciudadano que el Tribunal Constitucional ha querido asimismo remarcar de modo expreso respecto de los anexos al presupuesto general (art. 166 TRLHL). En efecto, como argumentó en la STC 233/1999, tales anexos «son de notable importancia para un adecuado conocimiento de la actividad financiera local, tanto por parte de los miembros de la Corporación, favoreciendo el correcto desarrollo del debate político en torno a la aprobación y ejecución de dicho Presupuesto General, como por parte de los ciudadanos, asegurando la transparencia del Presupuesto cara a eventuales reclamaciones de éstos en defensa de sus intereses...» (FJ 38º)."

Y, con base en esta lectura amplia del art. 13.1 e) LTPA mantenida en nuestras anteriores decisiones, llegamos en principio a la conclusión de que era dable *"sostener la obligatoriedad de publicar en la sede electrónica, portal o página web de la entidad denunciada, el expediente del presupuesto durante el trámite de exposición pública realizado en virtud del art. 169.1 TRLHL"*.

Ahora bien, como afirmamos entonces y ahora hemos de reiterar, dicha interpretación —construida en el marco autorreferencial de la LTPA— debía necesariamente reorientarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC):

"Tras establecer en su primer apartado la sustanciación de una consulta pública previa «a través del portal web de la Administración competente», dispone el artículo 133.2 que, «cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades». Y precisa acto seguido el artículo 133.3 que «[l]a consulta, audiencia e información públicas... deberán realizarse de forma tal que los potenciales



destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.»

“Pero, una vez dispuesto lo anterior, el art. 133.4 LPAC efectúa la siguiente matización de indudable incidencia en el caso que nos ocupa: «Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas...». Por consiguiente, de forma inequívoca, este precepto confía a la libre decisión de las Administraciones optar o no por el trámite de información pública contemplado en el art. 133.2 LPAC cuando de “normas presupuestarias” se trata, deviniendo puramente potestativa la publicación en el portal web de la correspondiente documentación que dicho trámite comporta. Así pues, la LPAC –que extiende explícitamente el ámbito de la publicidad activa a las fórmulas de participación ciudadana en la elaboración de normas, subsanando así el silencio de la LTAIBG a este respecto- viene paradójicamente a cerrar el paso a la lectura amplia del art. 13.1 e) LTPA en relación con la aprobación inicial de los presupuestos locales.” (Resolución PA-40/2017, FJ 4º).

Existe por tanto la posibilidad de omitir la publicación en el portal web de la correspondiente documentación que dicho trámite comporta *“en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas...”*, de acuerdo con lo establecido en el apartado 4 del artículo 133 LPAC (primer párrafo). Disposición que, por otra parte, mantiene toda su virtualidad tras la STC 55/2018, de 24 de mayo, en cuyo FJ 7º se confirma la constitucionalidad de la misma al declarar que tiene carácter de base del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE). A mayor abundamiento, esta interpretación que viene propugnando el Consejo cuando de la aprobación inicial de los Presupuestos Municipales se trata, ha sido confirmada expresamente con posterioridad por la Sentencia n.º 250/19 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Sevilla, desestimatoria del recurso interpuesto contra la Resolución PA-6/2018, de 24 de enero, en la que se abordó por parte de este órgano de control una controversia similar a la que ahora nos ocupa.

Sea como fuere, conviene tener presente la afirmación con la que concluimos la reiterada Resolución PA-40/2017, a saber, que *“resulta altamente recomendable que las Administraciones se inclinen por seguir la vía más favorecedora de la transparencia y,*



consecuentemente, del control y participación de la ciudadanía en esta parcela sencillamente capital de la gestión pública”; como tampoco debe soslayarse que, obviamente, “nada obsta a que cualquier persona, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública que establece el art. 24 LTPA, pueda solicitar cualquier información que conforme el expediente de aprobación del presupuesto” (ibídem).

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

RESOLUCIÓN

Único. Se declara el archivo de la denuncia interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Cantillana (Sevilla).

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