



## **RESOLUCIÓN PA-3/2017, de 11 de enero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

Asunto: Denuncia presentada por XXX, portavoz del Grupo Parlamentario Popular, por posible incumplimiento del artículo 13.1 b) de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía por parte de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. (Expediente núm. 59/2016).

### **ANTECEDENTES**

**Primero.** El día 28 de octubre de 2016 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por XXX del siguiente tenor:

“DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO DE LAS EXIGENCIAS DE PUBLICIDAD ACTIVA, conforme al artículo 23 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, contra la Consejería de Hacienda y Administración Pública y contra el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por los siguientes



## HECHOS

”PRIMERO.- El 18 de octubre de 2016 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía remitió al Consejo Consultivo de Andalucía el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017, habiendo sido dictaminado por éste el pasado día 24 de octubre.

”SEGUNDO.- Conforme al artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía relativo a información de relevancia jurídica, “Las administraciones públicas andaluzas publicarán los anteproyectos de ley cuando, tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno. Asimismo, los anteproyectos de ley se publicarán cuando se soliciten los dictámenes, en su caso, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía. Y, finalmente, los proyectos de ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno”.

”TERCERO.- Que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía no ha actuado por iniciativa propia para subsanar el incumplimiento de la obligación de publicidad activa regulada en el Título II de la Ley 1/2014, de 24 de junio, tras la remisión del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017 al Consejo Consultivo de Andalucía, y haber transcurrido 10 días desde la obligación de su publicación.

”Por lo expuesto,

”SOLICITA que, en consideración a lo manifestado, se requiera tanto al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía como a la Consejería de Hacienda y Administración Pública para que, en primer lugar, publique con carácter urgente y en el día de hoy tanto el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017 en el Portal de Transparencia de la Administración de la Junta de Andalucía como el Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017 tras su aprobación por el Consejo de Gobierno; y para que, en segundo lugar, se adopten las medidas oportunas por este Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía para evitar que en



posteriores ocasiones no se publiquen los anteproyectos de ley en general, y los anteproyectos de ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en particular.

"IGUALMENTE SOLICITA que, conforme al régimen sancionador regulado en el Título VI de la Ley 1/2014, de 24 de junio, inste la incoación del procedimiento previsto en el artículo 57 de dicho texto legal al objeto de fijar los responsables, las infracciones, y en su caso, las sanciones oportunas por el incumplimiento reiterado del artículo 13.1.b) de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía."

**Segundo.** El 28 de octubre de 2016, el Consejo concedió al órgano reclamado un plazo de 10 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas y aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes.

**Tercero.** El 14 de noviembre de 2016 tiene entrada en el Consejo un escrito de la Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública cumplimentando lo solicitado por el Consejo. El escrito de alegaciones dice así:

"En respuesta al escrito ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía de 28 de octubre de 2016, por el que se traslada a esta Consejería la denuncia planteada por XXX, como portavoz del Grupo Parlamentario Popular, por incumplimiento de publicidad activa, que ha dado origen al expte nº PA-059/2016, y a solicitud del propio Consejo se formulan dentro del plazo requerido las siguientes Alegaciones.

"El acto que se denuncia invocando el artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia pública de Andalucía, es la no publicación del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2017, en la sección Transparencia del portal Junta de Andalucía. Dicho precepto que versa sobre la publicación de información jurídica relevante establece en su letra b) lo que sigue:

*"b) Los anteproyectos de ley cuando, tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno. Asimismo, los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos se publicarán cuando se soliciten los dictámenes, en su caso, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía. Y finalmente, los proyectos de ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno."*



”Cabe anticipar que tanto esta como el resto de Consejerías de la Junta de Andalucía vienen publicando de forma regular los anteproyectos y proyectos de ley de cualquier materia, y así están disponibles en el apartado correspondiente de normativa en elaboración de la sección Transparencia del portal Junta de Andalucía.

”Por el contrario, la especificidad y celeridad con la que se tramita este Anteproyecto de Ley hacen muy difícil y hasta confuso llegar a disponer de un borrador hasta justo el momento de su conversión en Proyecto de Ley, tras su aprobación por el Consejo de Gobierno. El propio dictamen del Consejo Consultivo 672/2016 de 25 de octubre, sobre el examen al citado anteproyecto señala, que *“por la propia dinámica que preside la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, al ser el día 31 de octubre la fecha límite de presentación del Proyecto de Ley en el Parlamento de Andalucía, resulta que el expediente se ha de remitir a este Consejo en un momento en que aún no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos; tarea que a su vez está condicionada, en cuanto se refiere a los ingresos a percibir por la Comunidad Autónoma, por las cifras que figuren en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017”*.

”La misma vorágine que envuelve al calendario para la confección de un borrador de Anteproyecto de ley del presupuesto provoca especificidades en su impulso y tramitación, y hace por ejemplo que el Informe de Impacto de Género no esté aprobado a la fecha de remisión del borrador para el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo cuando en puridad es el último órgano que debería emitir informe a las normas según su propia normativa de funcionamiento. Además, muchas de las cifras y la cuantificación de ingresos y gastos que se incluyen en el texto final, no acompañan inicialmente al borrador que se somete a dictamen por imposibilidad técnica, en tanto aún no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos. Consciente de ello, el propio Consejo manifiesta en el antecedente de hecho 12, *“en cuanto a las observaciones realizadas en anteriores dictámenes de este Consejo respecto a que la ausencia de toda cuantificación en el Anteproyecto de Ley, no le permite pronunciarse sobre aspectos de legalidad estricta”*.



”No hay que olvidar tampoco que la inédita situación política del país, ha acentuado más en este ejercicio si cabe la precariedad del tiempo efectivo para componer el borrador, dado que era fundamental conocer el escenario de ingresos a percibir por la Comunidad Autónoma a través de las cifras que figuraran en el Proyecto de ley de Presupuestos Generales del estado para 2017.

”La ley del presupuesto de cada ejercicio aun siendo una ley ordinaria, tiene reconocido por otras normas un carácter especial. De este modo es por lo que está previsto también una tramitación especial y diferenciada del resto de normas legales. Así por ejemplo, la tramitación del anteproyecto de Ley del presupuesto no se rige como otros anteproyectos por la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que establece en su artículo 43 los pormenores de la iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno. Su tramitación se efectúa según lo normado en el artículo 35 del TRLGHP, DL 1/2010, de 2 de marzo, y de esta forma no hay elevación del anteproyecto de ley por la Consejería competente al Consejo de Gobierno para que este lo conozca, que es uno de los dos momentos procesales que fija el consabido artículo 13.1.b), de la Ley 1/2014, de 24 de junio, LTPA.

”Otra muestra de su especialidad la encontramos en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, en cuanto su Capítulo Tercero, entre las especialidades del procedimiento legislativo, junto a la reforma del Estatuto de Autonomía, le otorga una sección específica para su examen y enmienda, que gozará de preferencia en la tramitación.

”Finalmente, la reciente entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*, establece con carácter general en el número 133, la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, fijando en su número uno, que con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o reglamento se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la administración, competente. Pues bien, continúa aclarando el número cuatro de este mismo artículo 133, que 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 o la administración local.



”Por último, no hay que olvidar que el título II de la Ley 1/2014, de 19 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, dedicado a la Publicidad Activa, a la vez que fija con detalle una serie de exigencias de publicación para todas las entidades incluidas dentro del ámbito subjetivo de aplicación (art. 3), establece unas normas generales con el condicionamiento de sus compromisos. Así, en su apartado siete, indica que toda la información pública señalada en dicho título II se publicará y actualizará con carácter general trimestralmente. En este sentido, a pesar de que gran parte de la información de publicidad activa se viene publicando en plazos mucho más breves, predicar como señala la denuncia de un incumplimiento merecedor de sanción por no publicar una materia en un día exacto cuando la exigencia es actualizar y publicar trimestralmente es cuanto menos exagerada y alarmista.”

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** La competencia para la resolución de la denuncia 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.

**Segundo.** La cuestión suscitada por la presente denuncia se centra en determinar si se ha satisfecho la obligación de publicidad activa impuesta por la legislación de transparencia en relación con el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017.

A este respecto debemos comenzar señalando que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), incluye en el listado de “*información de relevancia jurídica*” que necesariamente debe publicarse en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web la siguiente: “*Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación*” [artículo 7 b)].



Norma básica estatal que, como sucede con alguna frecuencia en la esfera de la publicidad activa, el legislador andaluz no se limitó a recoger en sus estrictos términos, sino que optó por extender el alcance de la obligación en aras de una mayor transparencia. En efecto, el artículo 13.1 b) LTPA impone a las administraciones públicas andaluzas la exigencia de publicar: *“Los anteproyectos de ley cuando, tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno. Asimismo, los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos se publicarán cuando se soliciten los dictámenes, en su caso, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía. Y, finalmente, los proyectos de ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno.”*

Así pues, frente a la decisión adoptada en la LTAIBG, que impone la publicación de la norma en gestación en un momento determinado del *íter* legislativo -a saber, en el momento de la solicitud de los dictámenes, o bien, en el caso de que no sea preceptivo ninguno de ellos, cuando se efectúe su aprobación-, la LTPA irradia la transparencia a tres fases del procedimiento de elaboración de normas con rango de ley, ya que contempla la publicación en el momento del conocimiento del Anteproyecto por el Consejo de Gobierno tras su elevación por la Consejería competente, cuando se soliciten los correspondientes dictámenes y, por último, tras su aprobación por el Consejo de Gobierno como proyecto de ley.

Por lo que hace al primero de los momentos mencionados en la LTPA, es de señalar que el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se dedica a regular la iniciativa legislativa, dispone en su tercer apartado que *“[l]a Consejería proponente elevará el anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno, a fin de que éste lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores trámites, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.”* En consecuencia, la generalidad de los Anteproyectos de Ley elevados al Consejo de Gobierno para su conocimiento ha de ser objeto de publicación en el Portal de Transparencia. En el informe remitido por la Viceconsejería de Hacienda y Administración Pública se arguye, sin embargo, que la tramitación del Anteproyecto de Ley del Presupuesto no se rige por esta Ley, sino que se efectúa según lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo), cuyo artículo 35 se encarga, efectivamente, de regular el procedimiento de elaboración del Presupuesto. Y según sostiene dicho informe, cuando del presupuesto se trata, “no hay elevación del anteproyecto de ley por la Consejería competente al Consejo de Gobierno para que este lo conozca, que es uno de los dos momentos procesales que fija el



consabido artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, LTPA”. Comoquiera que sea, es obvio que esta circunstancia no obsta a que resulte en principio de aplicación el segundo inciso del artículo 13.1 b) LTPA, que ahora conviene recordar: “*Asimismo, los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos se publicarán cuando se soliciten los dictámenes, en su caso, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía.*”

Por consiguiente, es este momento procedimental de solicitud de los referidos dictámenes -en el que para la generalidad de las leyes el texto del Anteproyecto debe de encontrarse en un estado muy avanzado de elaboración- el que determina el *dies a quo* en el que ha de procederse a su publicación en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía. En el supuesto que nos ocupa, tal y como se refleja en el Dictamen del Consejo Consultivo 672/2016, de 24 de octubre, relativo al Anteproyecto objeto de esta denuncia, “la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras examinó el Anteproyecto de Ley a que nos referimos en su sesión del 3 de octubre, acordando introducir determinadas modificaciones, así como solicitar dictamen al Consejo Consultivo”; solicitud que tuvo entrada el 18 de octubre de 2016 en el citado Consejo. Así pues, la aplicación de lo dispuesto en el art. 13.1 b) LTPA al presente caso conduce directamente a concluir que el mismo día desde que fue solicitado dicho dictamen debió haberse publicado el Anteproyecto de Ley del Presupuesto en el citado Portal de Transparencia.

A juicio de la Viceconsejería de Hacienda y Administración Pública, sin embargo, concurren diversas razones que justificarían que el Anteproyecto de Ley del Presupuesto quedara al margen de la obligación establecida en el precepto arriba transcrito. De esto tendremos ahora que ocuparnos.

**Tercero.** La primera línea argumental utilizada en su escrito de alegaciones para defender la falta de publicación del Anteproyecto de Ley del Presupuesto se fundamenta en la circunstancia de que, “aun siendo una ley ordinaria, tiene reconocido por otras normas un carácter especial”, razón por la cual “está previsto también una tramitación especial y diferenciada del resto de normas legales”. En concreto, aduce que la tramitación de dicho Anteproyecto no se rige por la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante, TRLGHP), y que, en sede parlamentaria, el Reglamento dispone igualmente de una Sección especial para la aprobación del Presupuesto.





Que la Ley del Presupuesto presenta unas notables singularidades que la diferencian de las restantes leyes, es una apreciación que se desprende con toda evidencia de la sola lectura del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAA). Ya su artículo 106, al regular las funciones parlamentarias, distingue entre “*el ejercicio legislativo propio de la Comunidad Autónoma*” (1º) y “*el examen, la enmienda y la aprobación de los presupuestos*” (4º), marcando así, gráficamente, la diferencia cualitativa que separa a la Ley del Presupuesto de la generalidad de las leyes. En consonancia con ello, el art. 190 EAA establece una regulación específica de la Ley del Presupuesto en contraste con la ley ordinaria, que obviamente se proyecta a su procedimiento de elaboración. Así, por ceñirnos a los aspectos que más directamente conciernen a la presente denuncia, se consagra el monopolio de la iniciativa legislativa en manos del Consejo de Gobierno (art. 190.1 EAA) y se impone un límite cronológico al ejercicio de dicha iniciativa, toda vez que “*el proyecto de ley del presupuesto y la documentación anexa deben ser presentados al Parlamento al menos con dos meses de antelación a la expiración del presupuesto corriente*” (art. 190.4 EAA). Y, en fin, lógicamente esta especialidad se refleja asimismo a nivel de legislación ordinaria, toda vez que, como hemos señalado arriba, el artículo 35 TRLGHP regula un específico procedimiento de elaboración en materia presupuestaria.

Pues bien, precisamente de esta especialidad procedimental derivarían los principales obstáculos para su publicación, según se argumenta en el escrito de alegaciones presentado por la Viceconsejería competente: “[...]la especificidad y celeridad con la que se tramita este Anteproyecto de Ley hace muy difícil y hasta confuso llegar a disponer de un borrador hasta justo el momento de su conversión en Proyecto de Ley, tras su aprobación por el Consejo de Gobierno. [...] La misma vorágine que envuelve al calendario para la confección de un borrador de Anteproyecto de ley del presupuesto provoca especificidades en su impulso y tramitación... Además, muchas de las cifras y la cuantificación de ingresos y gastos que se incluyen en el texto final no acompañan inicialmente al borrador que se somete a dictamen por imposibilidad técnica en tanto aún no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos”.

Ciertamente, no puede sino convenirse con el escrito de alegaciones en que tales singularidades procedimentales y técnicas existen, como tampoco cabe dudar de que las mismas determinan el carácter muy provisional que tiene el texto del Anteproyecto en esta fase. Así vino a destacarlo en términos inequívocos el Consejo Consultivo en el Dictamen 672/2016: “[...] por la propia dinámica que preside la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, al ser el día 31 la fecha límite de presentación



del Proyecto de Ley en el Parlamento de Andalucía, resulta que el expediente se ha de remitir a este Consejo en un momento en que aún no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos” (Fundamento Jurídico I). Ausencia de cuantificación que -prosigue el Dictamen- impide el cumplimiento estricto de la totalidad de las disposiciones del artículo 35 TRLGHP, como sucede con la falta de emisión del informe de evaluación del impacto de género (Fundamento Jurídico III).

Por lo demás, no puede soslayarse que las dificultades planteadas por lo apretado del calendario disponible para la elaboración del presupuesto se han agudizado con motivo de las medidas legislativas adoptadas en cumplimiento de la disciplina fiscal impuesta por la Unión Europea. Así es; de conformidad con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), “*la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse*” a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública establecidos tanto para el conjunto de las Administraciones como para cada uno de sus subsectores (art. 15.7 LOEPSF); objetivos que en principio son fijados por Acuerdo del Consejo de Ministro y que a continuación son sometidos a la aprobación de las Cortes Generales (art. 15.1 y 6 LOEPSF). Y, finalmente, el Gobierno se encarga de establecer los concretos objetivos de déficit y de deuda pública aplicables a cada una de las Comunidades Autónomas (art. 16 LOEPSF).

Pero es que, además, la complejidad del procedimiento de elaboración de los presupuestos se ha incrementado a raíz de la aprobación de lo que se ha dado en denominar en la jerga europea el *Two-Pack*, ya que ha venido a reforzar sustancialmente la coordinación de las decisiones presupuestarias en la zona euro [Reglamento (UE) N.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; y el Reglamento (UE) N.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro]. Bastará con reseñar sobre el particular que los Estados miembros han de presentar a la Comisión, antes del 15 de octubre, un proyecto de plan presupuestario, y que esta institución europea está facultada para solicitar la presentación de un nuevo proyecto en el caso de que constate un incumplimiento grave de las obligaciones de política fiscal establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento [arts. 6 y 7 del Reglamento (UE) N.º 473/2013].



A todo lo anterior habría que añadir, como explicita la Viceconsejería competente en su informe, la complejidad derivada de “la inédita situación política del país”, que “ha acentuado más en este ejercicio si cabe la precariedad del tiempo efectivo para componer el borrador”. A este respecto ha de tenerse presente, en primer lugar, que la tarea de confeccionar el presupuesto autonómico “está condicionada, en cuanto se refiere a los ingresos a percibir por la Comunidad Autónoma, por las cifras que figuren en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017” (Dictamen del Consejo Consultivo 672/2016, de 24 de octubre, fundamento jurídico I); y es conocida la imposibilidad de que un Gobierno en funciones pueda aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Y, en segundo término, debe notarse que el 2 de agosto de 2016 el Consejo de la Unión Europea acordó, en el marco del procedimiento de déficit excesivo seguido contra España, la revisión de los objetivos de déficit previamente fijados para los años 2016-2018, lo que conllevaba la necesidad de modificar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública que ya se habían establecido con anterioridad para dicho periodo en el plano jurídico interno. Circunstancia que llevaría, en fin, a la reforma de la propia LOEPSF al objeto de autorizar expresamente que un Gobierno en funciones pueda adoptar el Acuerdo al que se refiere el antes citado artículo 15.1 de la LOEPSF (Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, que introduce una nueva disposición adicional séptima con tal cometido).

En definitiva, resulta incuestionable que, en el momento en que se solicita el dictamen del Consejo Consultivo, el Anteproyecto de Ley del Presupuesto se halla aún en una fase o estadio muy inicial, pues todavía no es posible determinar una parte significativa de las decisiones en materia de ingresos y gastos, las cuales constituyen -como tantas veces ha reiterado el Tribunal Constitucional- el “contenido esencial” o “indisponible”, “propio, mínimo y necesario”, de la Ley de Presupuestos (entre otras muchas, SSTC 109/2001, FJ 5º y 3/2003, FJ 4º). Y, como hemos constatado, esta situación se manifestó de forma más intensa en relación con el Anteproyecto que nos ocupa, dada la especial coyuntura política existente durante su procedimiento de elaboración.

Ahora bien, dicho lo anterior, debemos declarar que dichas circunstancias en modo alguno pueden afectar, matizándola, a la obligación de publicar el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la CAA en los términos previstos en el art. 13. 1 b) LTPA. Sean cuales fueren las carencias de las que adoleciera el mismo en esta fase, es evidente que nada impedía elevar al Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía el mismo texto que fue remitido al Consejo Consultivo a fin de que emitiera su dictamen.



**Cuarto.** Finalmente, a fin de justificar la falta de publicación del Anteproyecto, la Viceconsejería de Hacienda y Administración Pública invoca lo establecido en los apartados 1 y 4 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Según prevé el art. 133.1: *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa. b) La necesidad y oportunidad de su aprobación. c) Los objetivos de la norma. d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”*. Por su parte, el artículo 133.4. dispone lo siguiente: *“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, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”*.

Pues bien, hemos de indicar en primer término que tales preceptos hacen referencia a un trámite de consulta pública que se sustancia *“[c]on carácter previo a la elaboración del... anteproyecto de ley”* (art. 133.1). Previsión que, como no podía ser de otra manera, se ha incorporado al “Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de la Junta de Andalucía” (BOJA, núm.1, de 3 de enero de 2017). En efecto, ya en su preámbulo se refleja que “con carácter previo a la elaboración del texto normativo, es preciso llevar a cabo una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, con el fin de recabar la opinión de los destinatarios potencialmente afectados por la norma”; y su punto Quinto 1 a) vuelve a insistir sobre el particular al regular la estructura del Punto de Acceso, más concretamente al abordar la opción «Consulta pública previa».

Aunque, en cualquier caso, de la referida posibilidad de prescindir de la consulta pública en materia presupuestaria (133.4) no cabe extraer ninguna consecuencia relevante para la elucidación de la presente denuncia. A juicio de este Consejo, en efecto, la entrada en vigor de la Ley 39/2015 no ha venido en modo alguno a condicionar o mermar el nivel de exigencia en materia de transparencia impuesto por el artículo 7 b) LTAIBG al procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley, incluyendo la Ley del Presupuesto. Antes al contrario, la totalidad de la “información de relevancia jurídica”



sujeta a la exigencia de publicidad activa se ha visto reafirmada en sus propios términos por la nueva Ley reguladora del procedimiento administrativo común, pues su art. 129.5 declara con carácter general, sin introducir salvedad de ningún género, que “[e]n aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.

En realidad, lejos de suponer una reducción al respecto, la Ley 39/2015 comporta una ampliación material de las obligaciones de publicidad activa en el ámbito de la “información de relevancia jurídica”, reparándose así una de las principales deficiencias que un autorizado sector de la doctrina había achacado a la LTAIBG, a saber, la omisión de toda referencia a la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las normas. Y así vino a reflejarse esta circunstancia en el Dictamen del Consejo de Estado, de 29 de abril de 2015, relativo al Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en donde se hizo eco de la novedad que entrañaba que se regulase con carácter básico tal participación, “siguiendo las indicaciones que al respecto ha formulado la OCDE en su informe de 2014 «Spain: from administrative reform to continuous improvement»” (punto Primero del Dictamen). Informe de la OCDE en cuyo Capítulo 7 se ponía de manifiesto en repetidas ocasiones que, pese a la aprobación de la LTAIBG, quedaba un amplio espacio para la institucionalización del gobierno abierto en España (en especial, págs 243 y 262).

Por lo tanto, la Ley 39/2015, con su art. 133.1, añade una nueva materia -el trámite de consulta pública- sobre la que necesariamente debe proporcionarse información en los correspondientes portales web, y el apartado cuarto del art. 133 permite excluir a las normas presupuestarias de dicho trámite. El sentido y el alcance de las obligaciones previstas en el art. 7 b) LTAIBG y en el art. 13.1 b) LTPA no resultan, pues, afectados por tales disposiciones.

**Quinto.** En el escrito de denuncia, la portavoz del Grupo Parlamentario Popular solicita que se requiera al Ejecutivo autonómico para que “publique con carácter urgente y en el día de hoy tanto el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2017 en el Portal de Transparencia de la Administración de la Junta de Andalucía como el Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017 tras su aprobación por el Consejo de Gobierno”. Habida cuenta de que en el curso de la tramitación de esta denuncia se procedió a la publicación del reiterado Proyecto en el



apartado “Normativa en elaboración” del Portal de Transparencia (último acceso 14/11/2016, 22.15 h.) y el Parlamento ha llegado a aprobar la Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017 (*BOJA* nº 248, de 29 de diciembre de 2016), resulta obviamente improcedente que se dicte un requerimiento en el sentido de que se lleve a cabo la publicación de dicho Anteproyecto, por lo que sólo cabe requerir el cumplimiento *ad futurum* de la obligación de publicidad activa objeto de la denuncia.

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

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Declarar que la Consejería de Hacienda y Administración Pública ha incumplido la obligación de publicidad activa establecida en el artículo 13.1 b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**Segundo.** Requerir expresamente a la Consejería de Hacienda y Administración Pública para que, en lo sucesivo, proceda a la publicación de los Anteproyectos de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el Portal de Transparencia en el momento en que se solicite el dictamen al Consejo Consultivo.

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

*Consta la firma*

Manuel Medina Guerrero