



RESOLUCIÓN PA-3/2018, de 24 de enero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX por posible incumplimiento del Ayuntamiento de Cañada Rosal (Sevilla) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-83/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El 1 de junio de 2017 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por XXX contra el Ayuntamiento de Cañada Rosal (Sevilla) que se basaba en los siguientes hechos:

“En el BOP de fecha 10 de mayo de 2017 aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE CAÑADA DEL ROSAL (SEVILLA) que se adjunta, del presupuesto General de la Corporación para el ejercicio 2017, así como el de la Sociedad de Desarrollo Cañada Rosal, S.A. y el de la Sociedad Cañada Integra, S.L., la plantilla de personal y las bases de ejecución del Presupuesto.

”En el anuncio no se menciona que el documento está en el portal de transparencia, sede electrónica o página web del Ayuntamiento. Esto supone un incumplimiento del artículo 7.e) de la Ley 9/2013 y del artículo 13.1.e) de la Ley 1/2014 de Andalucía”.



Acompañaba a su denuncia copia del Boletín Oficial de la provincia de Sevilla núm. 105, de 10 de mayo de 2017, en el que se publica Edicto de 2 de mayo de 2017 del Alcalde del Ayuntamiento de Cañada Rosal, por el que se hace saber la aprobación inicial del Presupuesto General de la Corporación para el ejercicio 2017, así como el de la Sociedad de Desarrollo Cañada Rosal, S.L. y el de la Sociedad Cañada Integra, S.L., la plantilla de personal y las bases de ejecución del Presupuesto, y en el que se indica que la documentación estaría a disposición de los interesados, durante quince días, en la Secretaría-Intervención del Ayuntamiento, en horarios de oficina.

Segundo. Con fecha 12 de junio de 2017, el Consejo concedió al órgano denunciado un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes.

Tercero. Con fecha 11 de julio de 2017, tiene entrada en este Consejo escrito de alegaciones del citado Ayuntamiento, donde indica que la entidad denunciante ya presentó alegación dentro del periodo de exposición pública anteriormente mencionado, solicitando la publicación de toda la documentación del expediente de aprobación del presupuesto municipal en sede electrónica y la nueva realización del trámite de información pública. Además, se argumenta en el escrito de alegaciones que:

“[E]ntendemos que en virtud del art. 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, así como del correlativo art. 16 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Andalucía, que abordan el caso específico de la Información económica, presupuestaria y estadística, de aplicación directa a nuestro caso, el Ayuntamiento no estaría obligado a realizar la publicación en los términos que pretende el denunciante sino en los términos del apartado 1.d) del citado artículo 8 de la Ley 19/2013 - y 16.a) del citado artículo 16 de la Ley 1/2014- según los cuales sólo habría que hacer esa publicación después de aprobado el presupuesto [...].

Informa el Ayuntamiento además de que el Pleno Municipal, en sesión ordinaria de 31 de mayo de 2017, acordó desestimar la alegación, considerando que su estimación causaría un retraso adicional en la aprobación del presupuesto, “que pudiera resultar en grave perjuicio de los intereses municipales”, si bien “con el compromiso de cumplir las citadas obligaciones que reclama el Alegante en lo sucesivo, y, concretamente, en la tramitación del presupuesto del próximo ejercicio, 2018, así como dejar constancia, como expresión de la voluntad de cumplir tales obligaciones, de la adhesión del Ayuntamiento a la ‘Plataforma de Portales de Transparencia de la Diputación de Sevilla’, suscrita con fecha diez de enero de presente 2017, que dará vía al Portal de Transparencia Municipal”.



Finaliza el Ayuntamiento su escrito de alegaciones haciendo constar su voluntad, en pro de la mayor transparencia en su actividad, de realizar la “publicidad activa” a que se refiere el denunciante en lo sucesivo y, concretamente, en la tramitación del presupuesto del próximo ejercicio, 2018, y su adhesión a la ya mencionada “Plataforma de Portales de Transparencia de la Diputación de Sevilla”.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la denuncia interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.3 b) de los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (aprobado por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre), y en el artículo 48.1 g) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, la LTPA), en conexión con el artículo 23 del mismo texto legal.

Segundo. 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 *“[l]os presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas...”*.

Por otra parte, el artículo 13.1 e) LTPA [art. 7 e) LTAIBG] 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”*.

Son estos últimos artículos citados los que se invocan en la denuncia para manifestar que el Ayuntamiento de Cañada Rosal ha incumplido la normativa de transparencia al no publicar el Presupuesto General de la Corporación para el ejercicio 2017, así como el de la Sociedad de Desarrollo Cañada Rosal, S.L. y el de la Sociedad Cañada Integra, S.L., la plantilla de personal y las bases de ejecución del Presupuesto, una vez aprobado inicialmente por parte del Pleno de la Corporación.



En sus alegaciones, el mencionado Ayuntamiento expone que estaría obligado a la publicación del correspondiente expediente en su sede electrónica, portal o página web, sólo tras la aprobación definitiva del presupuesto, de acuerdo con los artículos 8.1.d) del la LTAIBG y 16.a) de la LTPA, si bien manifiesta su voluntad de, en lo sucesivo, proceder a dicha publicación una vez se realice la aprobación inicial.

Por lo tanto, tras el análisis de la denuncia y de las alegaciones efectuadas por el Ayuntamiento de Cañada Rosal, es preciso examinar si resulta de aplicación el mencionado art 13.1 e) LTPA a la aprobación inicial de los presupuestos del mencionado Ayuntamiento para el ejercicio 2017.

Tercero. Se nos vuelve a plantear una cuestión idéntica a la que abordamos recientemente en la Resolución PA-40/2017, de 2 de noviembre, y en 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) LRBRL], 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. 13.1e) 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).”

Sea como fuere, conviene tener presente la afirmación con la que concluimos la reiterada Resolución, 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 Cañada Rosal (Sevilla), por supuesto incumplimiento de obligaciones de publicidad activa regulada en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

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

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero