



**RESOLUCIÓN PA-70/2021, de 17 de mayo**  
**Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

**Asunto:** Denuncia interpuesta por la asociación “Observatorio Ciudadano Municipal de Sanlúcar la Mayor”, representada por XXX, por presunto incumplimiento de la Mancomunidad para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos Guadalquivir de obligaciones de publicidad activa previstas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-15/2021).

**ANTECEDENTES**

**Primero.** El 31 de marzo de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia presentada por la asociación indicada contra la Mancomunidad para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos Guadalquivir (en adelante, la Mancomunidad), basada en los siguientes hechos:

“Primero: Este Observatorio está aburrido y cansado de tener que pedir y solicitar a ese Consejo de Transparencia su actuación ante el permanente incumplimiento de la obligación legal de esta mancomunidad y de otras de la comarca de publicar la información relevante y a cuya publicación están obligados por la ley.

“Que ya han sido varias veces las que este Consejo le ha requerido a esta mancomunidad que cumpla con dicha obligación. Que dicha entidad cuenta con personal capacitado para ello como



secretaria/o, interventor/a y hasta gerente y no son capaces de cumplir con dicha obligación de publicidad activa. Tenemos que ir como ciudadanos ignorados solicitando continuamente que cumplan con la Ley de Transparencia cuando ese Consejo ya ha resuelto y obligado en varias ocasiones a que la cumplan. Y efectivamente cuando reciben la denuncia del Consejo lo hacen, pero luego ya se olvidan. Hasta que el Consejo no les sancione con rigor seguirán en la misma actitud.

“Segundo: La denuncia o reclamación que hacemos en este caso se trata de la publicación del presupuesto del ejercicio 2021 aprobado inicialmente el 19 de marzo de 2021 y publicado en el BOP nº70 de la provincia de Sevilla de 26 de marzo de 2021, página 42 (*enlace aquí*), en el mismo se puede comprobar que dice estar expuesto al público en la Intervención de la Mancomunidad y en ningún caso de acuerdo con lo establecido en el art.8.1 LTAYBG (*sic*) sobre la obligación de la publicidad activa de los presupuestos con descripción de las principales partidas y que además en relación con el art.2 b LPTA (*sic*) deberá estar disponible en sedes electrónicas, portales o páginas Web.

“Pues bien, con fecha 30 de marzo de 2021, como se ve en el pantallazo del portal de transparencia de la mancomunidad citada [*que se afirma adjuntar como doc. 1*] no hay ningún dato de nada de nada del presupuesto aprobado del 2021, es más, ni siquiera están los del 2019 y 2020, solo los del 2017 y 2018.

“Tercero: Hemos comprobado en la sede electrónica y página web de la entidad y tampoco hemos encontrado ninguna información relativa al presupuesto inicialmente aprobado del ejercicio 2021. ¿Cómo pueden actuar de esta forma?, ¿quién va a ir a la mancomunidad en plena pandemia a ver los presupuestos?

“Es por todo ello, que se SOLICITA de ese Consejo de Transparencia se obligue urgentemente a la mancomunidad denunciada a la publicación en sus sedes electrónicas, portales o páginas web de la documentación relativa al presupuesto inicialmente aprobado del ejercicio 2021 y le obligue a que se extiendan los plazos de las posibles alegaciones a los mismos y sancione de una vez por todas estos lamentables e intolerables incumplimientos para que no se vuelvan a repetir, de una parte por respeto a la ciudadanía y de otra por cumplimiento de las resoluciones de ese Consejo de Transparencia y las leyes establecidas mismas”.

Junto con el escrito de denuncia se aportan sendas capturas de pantalla correspondientes al Portal de Transparencia de la Mancomunidad (parece que tomada a fecha 30/03/2021) en la que, aparentemente, se advierten publicados varios archivos con información relativa al Presupuesto General de 2018 y 2017.



**Segundo.** Mediante escrito de fecha 7 de abril de 2021, el Consejo comunicó a la asociación denunciante que, en relación con la denuncia interpuesta, se procedía a iniciar la tramitación del procedimiento correspondiente.

**Tercero.** Con fecha 8 de abril de 2021, el Consejo concedió a la Mancomunidad 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 en relación con la denuncia presentada, sin que hasta la fecha tenga constancia este órgano de control de que se haya producido alegación ni remisión de documentación alguna por su parte.

## 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 (aprobados 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).

Pero no solo 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 *“[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...”*, precepto de la norma estatal que es precisamente al que se interpela, de modo expreso, en la denuncia.

No obstante, en tanto en cuanto la asociación denunciante manifiesta que la entidad local denunciada ha incumplido la normativa de transparencia al no publicar en el portal de transparencia la documentación sujeta a información pública relacionada con su Presupuesto para el ejercicio 2021, una vez aprobado inicialmente, 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”*.

Así las cosas, tras el análisis de la denuncia 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 de entidades locales 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 la asociación “Observatorio Ciudadano Municipal de Sanlúcar la Mayor”, representada por D. XXX, contra la Mancomunidad para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos Guadalquivir.

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