



RESOLUCIÓN PA-103/2018, de 25 de octubre del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX, en representación de XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de El Saucejo (Sevilla) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-139/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El 27 de julio 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 El Saucejo (Sevilla) referida a los siguientes hechos:

“En el BOP de fecha 29 de junio de 2017 aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE EL SAUCEJO (SEVILLA) que se adjunta, por el que se expone al público presupuesto general, bases de ejecución, y la plantilla de personal para el ejercicio económico 2017 y la liquidación del presupuesto general correspondiente al ejercicio 2016.



“En el anuncio no se menciona que el documento está en el portal de la transparencia, sede electrónica o página web del Ayuntamiento y, de hecho, hemos podido comprobar que no está. Esto supone un incumplimiento del artículo 7.e) de la Ley 9/2013 [*sic*, debe entenderse Ley 19/2013] 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. 148, de 29 de junio de 2017, en el que se publican dos edictos de fecha 20 de junio de 2017, del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de El Saucejo; en el primero de ellos, se anuncia la aprobación inicial por el Pleno de la Corporación del presupuesto general, bases de ejecución y la plantilla de personal para el ejercicio económico de 2017, así como la apertura de un período de información pública para el examen del expediente y la documentación preceptiva a los efectos de la presentación de reclamaciones; en el segundo, se anuncia la aprobación por el Pleno de la liquidación del presupuesto general correspondiente al ejercicio 2016 y su exposición a la ciudadanía para su consulta. Se adjuntaba también copia de una captura de pantalla (aparentemente, de fecha 2 de julio de 2017), en la que (a fecha 23/06/2017) se ofrece el titular “Aprobación definitiva del Presupuesto General 2017”, pero como contenido se observa el primero de los edictos citado.

Segundo. Con fecha 1 de agosto de 2017 el Consejo concedió al Ayuntamiento 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, sin que hasta la fecha haya efectuado ninguna alegación al respecto.

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.



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 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 *“[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”*, precepto de la norma autonómica que es precisamente el que se invoca en la denuncia para manifestar que el Ayuntamiento de El Saucejo ha incumplido la normativa de transparencia al no publicar en sede electrónica, portal o página web, durante el periodo de información pública, la documentación relacionada, por una parte, con la aprobación inicial del presupuesto general para 2017, y por otra con la liquidación del presupuesto general 2016.

Dado que en la citada denuncia son dos los edictos del Ayuntamiento del Saucejo referenciados, ambos concediendo trámite de información pública, aunque correspondientes a procedimientos distintos, hemos de examinar los casos separadamente a los efectos de analizar si resulta de aplicación, en cada uno de ellos, el artículo 13.1 e) LTPA a la publicación telemática de la documentación sujeta al mencionado



trámite.

Cuarto. En el primer caso, el anuncio de la aprobación inicial del presupuesto general del ejercicio 2017, 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) 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).”

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), por lo que cabe por tanto concluir que el Ayuntamiento de El Saucejo no ha incumplido la normativa de transparencia por no publicar de forma telemática la documentación que fue sometida al trámite de información pública con ocasión de la aprobación inicial del presupuesto general correspondiente al año 2017.

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).

Quinto. En relación con el segundo de los edictos denunciados, relativo al anuncio de la aprobación de la liquidación del presupuesto general de 2016 y el sometimiento de dicha liquidación al trámite de información pública, hay que analizar igualmente si es de aplicación el art. 13.1 e) LTPA para determinar si la documentación sometida a este trámite debió ser igualmente publicada telemáticamente durante el periodo correspondiente al mismo.

Como ya se ha mencionado, el art. 13.1 e) LTPA exige dicha publicación telemática para *"[l]os documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación"*. Una cuestión básica a la hora de elucidar si es aplicable o no el artículo 13.1 e) LTPA a los hechos denunciados es determinar si en la normativa sectorial aplicable se establece la obligación de disponer un período de información pública para la realización de alegaciones o reclamaciones; información pública que ha de entenderse como un cauce de participación de las personas en los procedimientos en los que se dictan los actos administrativos. La existencia de esa obligación de establecer el trámite de información pública es el elemento que activa la aplicación del artículo 13.1e) LPTA, y por tanto, el que vendría a obligar igualmente a que fuera publicada telemáticamente la documentación asociada al expediente.

Pues bien, la norma sectorial vigente reguladora de la tramitación, en sus distintas fases, de los presupuestos en las entidades locales, el 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, establece, en su artículo 191.3 que *"[l]as entidades locales deberán confeccionar la liquidación de su presupuesto antes del día primero de marzo del ejercicio siguiente. La aprobación de la liquidación del presupuesto corresponde al presidente de la entidad local, previo informe de la Intervención"*, sin que exista referencia alguna en la citada norma a la obligatoriedad de someter al trámite de información pública la aprobación de la liquidación del presupuesto.

Ha de entenderse entonces que el sometimiento a dicho trámite de la liquidación de su presupuesto del año 2016 efectuada por el Ayuntamiento de El Saucejo ha sido por voluntad del propio Ayuntamiento, sin que la normativa sectorial vigente sobre la materia se lo exija, por lo que no se cumple pues, en relación con los hechos denunciados, el requisito básico que pueda activar el artículo 13.1 e) LPTA: que la normativa sectorial vigente establezca un período de información pública durante su tramitación sobre los documentos constitutivos del expediente, y por lo tanto, no puede considerarse este Consejo



que se haya vulnerado la normativa de transparencia por parte del mencionado Ayuntamiento tampoco en este caso.

Aunque ello no empece, claro está, al igual que en caso anterior, a que tanto el órgano competente pueda, en aras de una mayor transparencia, proceder a la publicación telemática de la información pública que considere de interés para la ciudadanía aun cuando no esté sujeta al requerimiento legal de publicidad activa (artículo 17 LPTA), como a que cualquier persona pueda solicitar en virtud del artículo 24 LPTA la información que estime pertinente en relación con los documentos o contenidos que obren en poder de dicho órgano, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública.

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, en representación de XXX, contra el Ayuntamiento de El Saucejo (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

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente