



RESOLUCIÓN PA-12/2018, 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 Lora del Río (Sevilla) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-144/2017).

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 denunciada planteada por XXX contra el Ayuntamiento de Lora del Río (Sevilla) que se basaba en los siguientes hechos:

“En el BOP de fecha 4 de julio de 2017 aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE LORA DEL RÍO (SEVILLA) que se adjunta, referente al expediente del presupuesto General, Bases de Ejecución, y la plantilla de personal funcionario, laboral y eventual para el ejercicio económico 2017.

”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 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. 152, de 4 de julio de 2017, en el que se publica Edicto de 27 de junio de 2017 del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lora del Río, por el que se hace saber la aprobación inicial, por parte del Pleno del Ayuntamiento en sesión extraordinaria celebrada el día 23 de junio de 2017, del Presupuesto General, Bases de Ejecución, y la plantilla de personal funcionario, laboral y eventual para el ejercicio económico 2017, así como se anuncia la exposición al público del expediente y la documentación preceptiva por plazo de quince días, a los efectos de reclamaciones y alegaciones; adjuntaba igualmente copia de una captura de pantalla (sin que figure la fecha) del Portal de Transparencia de Lora del Río, en el que -aparentemente- al realizar una búsqueda por el término ‘presupuestos 2017’ no se obtiene como resultado información relativa al mismo.

Segundo. Con fecha 1 de agosto 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. El 16 de agosto de 2017, tiene entrada en este Consejo escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Lora del Río, donde indica que la entidad denunciante ya presentó alegaciones ante el Ayuntamiento dentro del periodo de exposición pública anteriormente mencionado, por supuesto incumplimiento de publicidad activa regulada en la LTPA tras la aprobación inicial del Presupuesto Municipal en la sesión plenaria citada de 23 de junio de 2017. Dichas alegaciones fueron informadas por el Interventor del Ayuntamiento, en sentido desestimatorio, y dicho Ayuntamiento, en sesión plenaria de fecha 2 de agosto de 2017 acordó desestimar las alegaciones presentadas por XXX; en dicha sesión plenaria se acordó además la aprobación definitiva de los presupuestos municipales para el año 2017.

En el citado informe del Interventor del Ayuntamiento, a los efectos de informar sobre la admisión o no de las alegaciones efectuadas por XXX, analiza el artículo 170.2 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, TRLRHL), que regula las causas por las que pueden entablarse reclamaciones contra el presupuesto, en particular, la que podría afectar a la naturaleza de las alegaciones presentadas, descrita en párrafo a) de dicho artículo: “*Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta ley*”; argumenta el informe del Interventor que:



“En primer lugar, es necesario precisar que la aprobación inicial fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla con fecha 4 de julio de 2017, mediante el cual se expone al público durante el periodo de 15 días, a los efectos de reclamaciones y alegaciones.

”Según consta en el Informe de la Encargada del Registro de Entrada de Documentos de esta Ayuntamiento, de fecha 26 de julio del año en curso, dicha aprobación inicial fue expuesta en el tablón de anuncios físico así como en el tablón virtual, ambos de este Ayuntamiento y durante el periodo comprendido entre el 5 al 25 de julio, ambos inclusive.

”Durante dicho periodo el expediente se ha encontrado a disposición de cualquier interesado, para su examen, consulta y e información.

”En consecuencia, al momento de tramitación en que nos encontramos se ha dado perfecto cumplimiento a lo establecido en el reiterado artículo 170.2.a) del TRLRHL”.

Por otra parte, y en lo que se refiere a si el incumplimiento de la obligación de publicidad activa establecida en normativa distinta de la Ley de Haciendas Locales ha de considerarse como causa suficiente para admisión de las alegaciones a la aprobación del presupuesto general, el citado informe indica que:

“En este sentido, la opinión de esta Intervención ha de ser en sentido negativo, y basado en el propio precepto indicado.

”Como se ha expuesto las causas de reclamación a cualquier presupuesto general se encuentran totalmente tasadas, resultando que el propio apartado a) se refiere al incumplimiento de los propios requisitos que el TRLRHL establece para la aprobación, de tal forma que, sólo serán admisibles defectos en la elaboración o aprobación que se hallen establecidos por dicha norma.

El incumplimiento de normas de publicidad ajenas a dicha regulación podrán generar las consecuencias que se establecen las mismas, pero en ningún caso se contempla la nulidad del expediente de aprobación que de forma insostenible se plantea”.

Y concluye el informe del Interventor, indicando que:

“Por lo expuesto, las alegaciones no pueden ser incardinadas en ninguna de las



causas expuestas y tasadas en el citado artículo 170, apartado 2 del TRLRHL, por lo que procede su desestimación”.

Concluye su escrito de alegaciones el Ayuntamiento poniendo de manifiesto que “la aprobación inicial del Presupuesto municipal fue publicada en el BOP número 152 de fecha 4 de Julio de 2017 y que asimismo fue publicada en el tablón de anuncios físico y virtual de este Ayuntamiento según se recoge en el Informe 106/2017 del Interventor Municipal e informe de la Encargada del Registro que asimismo se le adjunta”.

El este último informe, lo se hace constar es la presentación, entre los días 4 al 25 de julio de 2017, de alegaciones “a la aprobación inicial por el Pleno del Ayuntamiento de fecha 23 de Junio de 2017, del Presupuesto General, Bases de Ejecución, y la plantilla de personal funcionario, laboral y eventual para el ejercicio económico 2017, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla número 152 de 4 de Julio de 2017, Tablón Electrónico y Tablón Físico de este Ayuntamiento desde el 5 al 25 de Julio de 2017.”

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 Lora del Río ha incumplido la normativa de transparencia al no publicar en sede electrónica, portal o página web la documentación que acompaña a la aprobación inicial del Presupuesto General.

En su escrito de alegaciones, el Ayuntamiento de Lora del Río expone fundamentalmente los motivos por los que no fueron admitidas las alegaciones ante él presentadas por XXX relativas a la aprobación inicial del presupuesto municipal, pero no se refiere explícitamente a la publicación o no en sede electrónica, portal o página web de la documentación asociada al mismo durante el periodo de exposición pública de la misma, que es el motivo de la denuncia presentada ante este Consejo, al considerar la denunciante que no existió dicha publicación.

De los documentos aportados por el Ayuntamiento en sus alegaciones no puede deducirse que la mencionada documentación fuera publicada en sede electrónica durante el periodo de exposición pública del expediente, si bien sí consta la publicación tanto en BOP como en Tablón Electrónico del Edicto que anunciaba dicha aprobación inicial.

Tampoco al consultar en la actualidad el Tablón de Anuncios electrónico del Ayuntamiento en su página web pueden encontrarse referencias a que la mencionada documentación estuviera disponible para su consulta y/o descarga en las fechas mencionadas, dado que en el mismo (acceso realizado el 26/01/2018) solo aparecen entradas fechadas a partir del 20 de noviembre de 2017.

Por lo tanto, tras el análisis de la denuncia y de las alegaciones efectuadas por el Ayuntamiento de Lora del Río, al no quedar acreditada la publicación en la sede electrónica, portal o página web de esta entidad de la documentación asociada al expediente de aprobación inicial de su Presupuesto General, Bases de Ejecución, y la plantilla de personal funcionario, laboral y eventual para el ejercicio económico 2017, durante el periodo de exposición pública de la misma, es preciso examinar si resulta de aplicación el artículo 13.1 e) LTPA a la mencionada publicación.

Tercero. Se nos vuelve a plantear una cuestión idéntica a la que abordamos recientemente en la Resolución PA-40/2017, de 2 de noviembre, 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 Lora del Río (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