



RESOLUCIÓN PA-20/2018, de 21 de febrero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia interpuesta por XXX, por presunto incumplimiento del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncias PA-177/2017 y PA-178 /2017).

ANTECEDENTES

Primero. El 8 de septiembre 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 Villanueva del Río y Minas (Sevilla) que se basaba en los siguientes hechos:



“En el BOP de fecha 24 de agosto de 2017 aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE VILLANUEVA DEL RÍO Y MINAS (SEVILLA) que se adjunta, de aprobación inicial 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 de la página 13 del Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla núm. 196, de 25 de agosto de 2017, en la que no se incluye ningún anuncio del Ayuntamiento mencionado; adjuntaba igualmente copia de una captura de pantalla de la página web de un Ayuntamiento que tampoco es el denunciado.

Segundo. El mismo día 8 de septiembre de 2017 tuvo entrada posterior en el Consejo otra denunciada planteada por XXX, contra el Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla), en los mismos términos que la denuncia anteriormente descrita.

En esta ocasión acompaña a su denuncia copia de la página 26 del Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla núm. 195, de 24 de agosto de 2017, en el que se publica Edicto de 31 de julio de 2017 del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas, por el que se hace saber la aprobación inicial, por parte del Pleno del Ayuntamiento en sesión extraordinaria celebrada el día 28 de julio 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; adjunta igualmente copia de una captura de pantalla (fecha el 27/08/2017) del apartado ‘Bandos’ del Ayuntamiento, en el que -aparentemente- el último bando corresponde al 25/05/2017, fecha anterior a la del Edicto.

Tercero. A los efectos de su tramitación, dado que la denunciante, la entidad representada, el Ayuntamiento denunciado y el motivo de la denuncia son idénticos, se considera que la segunda denuncia subsana el error cometido en la documentación adjunta a la primera denuncia, que no tenía relación con el mencionado Ayuntamiento.

Cuarto. Con fecha 13 de septiembre 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.



Quinto. El 3 de octubre de 2017, tiene entrada en este Consejo escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas, donde indica que:

“Que esta Entidad al no disponer de medios suficientes tiene firmado con la Diputación Provincial Convenio de Adhesión respecto a las herramientas y soporte técnico en materia de nuevas tecnologías y administración electrónica, así como el desarrollo y despliegue de la Plataforma de Transparencia y Participación Ciudadana al cual estamos adheridos”.

Aduce igualmente el Ayuntamiento que “lleva realizando esfuerzos respecto al portal, habiéndose formado el poco personal del que dispone la Entidad y que lleva tanto la introducción de datos en el portal como la web”. En relación con la documentación sobre el presupuesto, expone que:

“[D]ebido al momento en que se produce la aprobación del Presupuesto en el Pleno, el cual es público, entendemos que ya se posibilita el conocimiento a la ciudadanía de la actuación de esta entidad, no obstante somos conscientes que la transparencia debe ser pieza fundamental y que garantice el control de la actividad pública, pero también se debe ponderar y valorar que somos una entidad con muy poco personal, y que ha coincidido con el periodo vacacional de dicho personal formado para la introducción de datos y publicidad en la web municipal; no obstante debe tenerse en cuenta que comunicar, no sólo es facilitar el acceso al documento o reproducirlo mediante copia, sino que también se produce al colgar una información en el tablón de anuncios a la vista de cualquiera, y además se ha publicado en el Boletín Oficial que corresponde. Entiendo que cualquier personal interesada ha podido comparecer para conocer el contenido íntegro del mismo, o disponer de la publicación”.

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 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) LTAIBG, impone a las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la LTPA la publicación de “[/]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 Villanueva del Río y Minas ha incumplido la normativa de transparencia al no publicar en sede electrónica, portal o página web la documentación sujeta a información pública relacionada con su Presupuesto General, Bases de Ejecución y la plantilla de personal funcionario, laboral y eventual para el ejercicio económico 2017, una vez aprobado inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento.

En su escrito de alegaciones el Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas hace referencia a sus dificultades técnicas y escasos recursos para el mantenimiento de la web así como a la circunstancia de que cualquier persona interesada ha podido comparecer para conocer el contenido íntegro del expediente, aunque, en ningún momento, manifiesta haber publicado en sede electrónica, portal de transparencia o página web la documentación asociada al expediente de aprobación inicial de los presupuestos. Sí ha podido constatarse desde este Consejo (fecha de acceso 16/02/2018) la existencia ya del ‘Portal de Transparencia’ del Ayuntamiento, así como, a través del mismo y del apartado ‘Noticias’ de la página web de dicho Ayuntamiento, del anuncio (fechado el 30/09/2017) de aprobación definitiva de los presupuestos para el año 2017, junto con un resumen por capítulos de ingresos y gastos y los datos de la plantilla del personal.

Por lo tanto, tras el análisis de la denuncia y de las alegaciones efectuadas por el Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas, y dado que no se procedió a 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 para la realización de reclamaciones o sugerencias, 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 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 Villanueva del Río y Minas (Sevilla), por presunto 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