



## RESOLUCIÓN PA-22/2018, de 7 de marzo, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Denuncia presentada por XXX, contra la Consejería de Hacienda y Administración Pública y contra el Consejo de Gobierno, por presunto incumplimiento de obligaciones de publicidad activa previstas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia 226/2017).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El día 9 de octubre de 2017 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia planteada por XXX del siguiente tenor:

“Denuncia por incumplimiento de las exigencias de publicidad activa del título II de la ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, contra la Consejería de Hacienda y Administración Pública y contra el Consejo de Gobierno, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la ley 1/2014, en relación al artículo 52 del mismo texto legal, en relación a los siguientes



## "HECHOS

"PRIMERO.- Con ocasión de la tramitación del anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Junta de Andalucía para el año 2018, se publicó el pasado día 27 de septiembre en el Portal de Transparencia de la Junta el borrador del mismo acompañado de la expresión "Texto Consultivo". Dicha publicación, por tanto, se supone habrá coincidido con el envío del citado anteproyecto al Consejo Consultivo de Andalucía por ser preceptivo que emita dictamen al respecto.

"Tal y como puede comprobarse, el texto publicado carece de cualquier dato numérico, de manera que en ninguna de sus partidas figura la "expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y de régimen especial y sus instituciones, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio" en los términos señalados por el artículo 31 del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía -en adelante TRLGHP- que, junto a las demás precisiones que se recogen en el mencionado artículo, integran la definición de "Concepto de Presupuesto de la Junta de Andalucía".

"A la fecha de presentación de esta denuncia no consta la publicación de ningún dato numérico referido.

SEGUNDO.- Tal publicación, en los términos referidos, no cumple con lo que dispone el artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014 de 24 de junio, en adelante LTPA: [...].

"En similares términos se pronuncia [...] la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de 2013, que es normativa básica estatal. [...]

"En este sentido, debe recordarse que tal publicación carece de los datos económicos y financieros, contraviniendo igualmente el trámite previsto en transparencia en relación a su aprobación conforme al procedimiento normativo para que, en primer lugar y previa propuesta de la Consejería de Hacienda, proceda el Consejo de Gobierno a la aprobación del proyecto de Ley para su posterior remisión al Parlamento y, si procede, éste apruebe la citada Ley.

"Es aquí donde se produce la infracción denunciada en materia de Publicidad activa, con independencia de que los trámites referenciados en cada una de las fases descritas, permitan efectuar, llegado el momento, las reclamaciones oportunas.



"En efecto, conviene recordar cuál es el procedimiento establecido por el artículo 35 del TRLGHPA, "Procedimiento de elaboración del Presupuesto", en desarrollo de lo establecido por el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su artículo 190. [...]"

"Asimismo, conviene recordar que para dar debido cumplimiento a cada una de las fases recogidas en el citado artículo 35, la Orden de 26 de mayo de 2017 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía, así como la Resolución de 12 de junio de 2017, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se acuerda modificar el Anexo I de la orden de 26 de mayo de 2017, no ofrecen dudas al respecto de cuál debe ser el proceder en relación a la confección del presupuesto sujeto a la aprobación en cada una de sus fases, debiendo diferenciar a este respecto claramente la inherente a la aprobación parlamentaria del mismo respecto de su elaboración, competencia del Consejo de Gobierno, artículo 12 del TRLGHP, en relación con las que se atribuyen a la Consejería de Hacienda según regula el artículo 13 del mismo cuerpo legal.

"Competencias desarrolladas por Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

"Artículo 1. Competencias de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

"1. Corresponden a la Consejería de Hacienda y Administración Pública las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en las materias de Hacienda Pública y Administración Pública, conforme al Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías.

"2. En consecuencia, le corresponde la elaboración, seguimiento y control del Presupuesto; la elaboración y propuesta al Consejo de Gobierno del límite máximo de gasto no financiero, y el impulso y coordinación de los instrumentos y procedimientos para la aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera."

"TERCERO.- La Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en sus disposiciones de carácter básico, imperativamente resulta un conjunto de deberes y derechos que tiene por objeto, tal y como reza su Preámbulo:



"La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos .

"En este sentido y en el ámbito de su competencia se ha venido a pronunciar la LTPA, que recoge entre sus principios esenciales los de "facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la actividad de los poderes públicos (...) promoviendo el ejercicio responsable de dicha actividad y el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena", artículo 6 LTPA.

"Ello no es sino reflejo de las previsiones constitucionales recogidas en el artículo 9.3 de la CE, así como en el 103 del mismo cuerpo legal, en relación a los principios rectores de la actuación de las AA.PP, principios que han sido reforzados y actualizados según el derecho positivo sancionado por la normativa en Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que consagra el derecho a saber de los ciudadanos, a la par que incrementa la exigibilidad en el desempeño de las funciones de los cargos públicos sujetos a tal normativa.

"En este sentido, igualmente se pronuncia de manera imperativa la Ley 40/2015, de 1 de octubre, reguladora del Régimen Jurídico del Sector Público» contiene todo un catálogo de principios que deben ser observados en su actuación por las A.A.P.P. [...]

"Por lo que respecta al específico ámbito de la Transparencia en el sector Público Andaluz, y en concordancia con lo anterior, la LTPA regula en su artículo 6 los llamados principios básicos [...]

"Estos principios deben ser puestos en relación con los que con criterio básico regula de manera imperativa la LTAIBG, en su artículo 5 y siguientes, así como con el Título II, Buen Gobierno, que debe ser aplicado a aquellos que se relacionan en el artículo 25 de la referida Ley, y que deben actuar conforme a los principios de Buen Gobierno regulados a su vez por el artículo 26, principios que a su vez informan el procedimiento sancionador relativo a las infracciones cometidas en este ámbito. [...]



"CUARTO.- Abundando en la circunstancia de haberse publicado únicamente un texto vacío de datos, debe recordarse que son ya reiterados los dictámenes del Consejo Consultivo que manifiestan la práctica reiterada en el tiempo de someter a su preceptivo dictamen exclusivamente "un texto articulado no cifrado", según refiere el Dictamen 672/2016 de 24 de octubre, y ello por cuanto el expediente se remitió a ese Consejo "en un momento en que aún no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos".

Es decir, que no puede pronunciarse sobre las cuestiones y documentos regulados por el artículo 35.6 del TRLGHPA, además del contenido "cifrado, conjunto y sistemático", en los términos señalados ya por el artículo 31 del TRLGHPA.

"Todo ello supone dejar sin efecto entre otras cosas, el alcance de la labor consultiva del citado Consejo además de mostrar un afán de impedir el conocimiento público por parte de la ciudadanía de toda información en materia económica y presupuestaria, materia que es esencial para el legislador. Citar aquí todo un catálogo de infracciones en el citado ámbito - artículo 28 de la LTAIBG "Infracciones en materia económico presupuestaria" que guardan una relación directa con los objetivos, criterios y reglas de gestión económica y presupuestaria consagradas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

"QUINTO.- El proceder aquí denunciado constituye una irregular actuación, ejecutada en fraude de ley con el único fin de dar aparente cumplimiento a la Resolución PA-3/2017 del CTPDA y proporcionando una información que no reúne los requisitos de veracidad exigibles y con infracción de lo dispuesto por el artículo 9 de la LTPA al publicarse un anteproyecto de ley de presupuestos que no contiene la información cifrada y económica que la norma exige imperativamente, frustrando así el derecho a saber y participar que la ley reconoce a la ciudadanía e impidiendo de tal modo el conocimiento exacto de la utilización y aplicación de los fondos públicos.

"Tal actuación constituye, sin duda alguna, una infracción de las recogidas en el artículo 52 de la LTPA, pudiéndose calificar de grave por la reiteración de la Consejería de Hacienda y Administración Pública en no publicar con los requisitos exigidos en la LTPA, el anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Junta de Andalucía. Recordar nuevamente que desde la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas se ha cometido una anterior infracción, que se encuentra pendiente de resolución previa incoación de expediente disciplinario sancionador sobre cuya procedencia así resolvió



en sentido estimatorio, en el ejercicio de sus competencias, el Sr. Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de manera que este proceder es reincidente.

"Debe destacarse que para la comisión de la infracción aquí denunciada no es exigible, como parece haberse dado a entender en un supuesto similar, la existencia de un ánimo específico integrable del tipo de la conducta denunciada; simplemente debe atenderse el cumplimiento objetivo del requisito de la publicación de un proyecto cifrado, el que en el momento procedimental señalado por la norma existiera, cifrado y cuantificable, en los plazos ya descritos.

"No cabría en descargo de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y del propio Consejo de Gobierno, alegar la carencia de esos datos puesto que en el momento que se inician los trámites legales ya mencionados y que se recogen en la normativa presupuestaria, ya los tiene disponibles, lo que demuestra el ánimo expreso de ocultar tan información a la ciudadanía en general cuando se publica un mero texto sin información económica alguna.

"SEXTO.- Tampoco se ha publicado en el Portal de la Transparencia con anterioridad a esta denuncia ninguna de las memorias e informes que acompañan al anteproyecto de la Ley de Presupuestos de la Junta de Andalucía para el año 2018, infringiéndose el artículo 13.1 .d) de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía.

"Dicho artículo establece que las administraciones públicas andaluzas publicarán "las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la publicidad de los mismos."

"Por lo expuesto, SOLICITA que, en consideración a lo manifestado, se requiera a la Consejería de Hacienda y Administración Pública para que publique de manera urgente el anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Junta de Andalucía para el año 2018 con los requisitos y la información económica y presupuestaria en los términos señalados por la legislación referida en la presente denuncia y que es de carácter público y de obligado cumplimiento, así como de las memorias e informes que conforman el expediente de su elaboración; resolviendo asimismo de manera expresa respecto del incumplimiento por parte de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y del Consejo de Gobierno, en su caso, en materia de publicidad activa de los artículos 13.1.b) y 13.1.d), por los hechos denunciados.



"IGUALMENTE SOLICITA, que conforme al régimen sancionador regulado en el Título VI de la Ley 1/2014 de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, se inste por parte de ese Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía a la incoación del procedimiento previsto en el artículo 57 de dicho texto legal al objeto de fijar los responsables, las infracciones y en su caso, las sanciones oportunas por el incumplimiento reiterado del artículo 13.1.b) de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, debiéndose tener en cuenta además, el incumplimiento de la misma Consejería de Hacienda y Administración Pública de la LTPA según se declaró en la Resolución PA- 3/2017 y teniéndonos como parte en el procedimiento en el ejercicio de la acción pública."

**Segundo.** El 17 de octubre de 2016, el Consejo concedió al órgano reclamado un plazo de 10 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas y aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes.

**Tercero.** El 14 de noviembre de 2017 tiene entrada en el Consejo un escrito de la Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública cumplimentando lo solicitado por el Consejo. El escrito de alegaciones dice así:

"En respuesta a la denuncia planteada por XXX con fecha 9 de octubre de 2017, por supuesto incumplimiento de obligaciones de publicidad activa previstas en la Ley 1/2014, de 19 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y remitida por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía a esta Consejería el pasado 20 de octubre, se formulan dentro del plazo otorgado las siguientes alegaciones:

"La denuncia presentada manifiesta que el texto del anteproyecto de ley del presupuesto para 2018, publicado en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía con ocasión de la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía, no contiene datos numéricos. Partiendo de esa circunstancia, la denuncia extrae diversas conclusiones.

"Antes de entrar a dar respuesta a las diferentes consideraciones que se recogen en el escrito de denuncia, queremos dejar sentada la especial naturaleza de las leyes anuales del presupuesto, que justifican que su tramitación se aparte de la prevista para otros anteproyectos de ley. Prueba de ello, es que al día de la fecha, ninguna Comunidad Autónoma ni tan siquiera la Administración General del Estado, han publicado en sus respectivos portales de Transparencia ningún anteproyecto de ley de



presupuestos. El único antecedente conocido en la Administración Pública española es la publicación del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, que en cumplimiento de la Resolución de 11 de enero de 2017 del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, se publicó en la sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía, cuando se solicitó el dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía, el 27 de septiembre de 2017.

"Esta especial naturaleza queda reflejada en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entre otras la STC 63/1986, que diferencia entre la expresión cifrada y numérica y la parte jurídica de las leyes de presupuestos.

"Es precisamente esta diferenciación en el contenido de las leyes del presupuesto la que justifica la forma en que esta Administración ha llevado a cabo la publicidad activa en relación con el anteproyecto de ley del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2018. Una vez sentado por ese Consejo que el texto de este tipo de anteproyectos debe hacerse público con ocasión de la solicitud del dictamen al Consejo Consultivo, esta Consejería actuó en consecuencia y publicó el texto que incluía las medidas de relevancia jurídica que se sometieron al Consejo Consultivo.

"La propia Ley de Transparencia Pública de Andalucía, en adelante LTPA, regula de una manera independiente la publicidad activa de la información de relevancia jurídica (artículo 13) y la referente a la información económica, financiera y presupuestaria (artículo 16), otorgando un trato claramente diferenciado a estas dos cuestiones.

"Centrándonos en el contenido del artículo 16 de la LTPA, se aprecia que el legislador andaluz en ningún momento ha optado por que los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley deban hacer públicos los proyectos o previsiones de esa información económica, financiera y presupuestaria.

"En consecuencia, el hecho de haber publicado el contenido jurídico del anteproyecto de ley sin incorporar la información económica, es coherente con la doctrina constitucional sobre las leyes anuales del presupuesto, así como con la propia Ley de Transparencia de Andalucía.

"Esta Consejería es conocedora de que la información que la LTPA establece como objeto de publicidad activa constituye un mínimo a atender, sin perjuicio de otra que se considere de interés para dar satisfacción a los principios inspiradores de la ley. En efecto el propio artículo 16, al regular la publicidad activa en materia presupuestaria,





señala que las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley deberán, en su caso, hacer pública, como mínimo, la información a que se refiere el artículo.

"Como ya conoce ese Consejo, el contenido numérico del anteproyecto de ley del presupuesto está en continua adaptación a lo largo de la tramitación del procedimiento, por lo que dado el carácter incierto del mismo, no podía hacerse público en el momento de solicitud del dictamen al Consejo Consultivo. No obstante, sí se ha hecho público una vez concretado ese contenido económico con la aprobación del proyecto de ley por parte del Consejo de Gobierno, sin que hubiesen transcurrido nada más que 13 días entre la solicitud del dictamen y la publicidad de esa información de contenido económico.

"Sentado lo anterior, resultan insostenibles el resto de manifestaciones contenidas en el escrito de denuncia, como se verá a continuación.

"En primer término, es evidente que el texto que fue objeto de publicad activa no es un texto vacío de datos.

"Basta consultar el proyecto que se publicó para comprobar lo incierto de esa afirmación. El texto del anteproyecto sometido a dictamen contaba con una exposición de motivos, 44 artículos, 24 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 10 disposiciones finales, lo que hacía que el texto tuviese una extensión de 108 páginas en las que se reflejaba el contenido jurídico del anteproyecto.

"Por otra parte, se afirma en la denuncia que el Consejo Consultivo ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones la omisión de esa información económica en el texto que se le somete a consulta, haciendo desprender la denunciante de esta circunstancia la afirmación de que se ha privado al Consejo Consultivo del alcance de su labor consultiva. Ante estas afirmaciones debemos señalar en primer lugar que no es una cuestión que deba ser objeto de denuncia ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, al referirse al ámbito de actuación del propio Consejo Consultivo, quién año tras año viene informando favorablemente el anteproyecto de presupuestos con el contenido propio de esa etapa de elaboración. Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 27 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, contempla que si el Consejo Consultivo estimase incompleto el expediente, podrá solicitar en el plazo de diez días desde la petición de la consulta y



por conducto de su Presidente que se complete con cuantos antecedentes, informes y pruebas sean necesarios, sin que el Consejo haya hecho uso de esta facultad, por lo que podemos concluir que la ausencia de esa información económica no ha impedido el desarrollo de la labor consultiva, lo que es coherente con su carácter de superior órgano consultivo de carácter técnico jurídico. Por último, a la vista del dictamen emitido con ocasión del anteproyecto de ley, en absoluto puede considerarse que se haya dejado sin alcance la labor consultiva, como pretende hacer ver la denunciante.

“Entrando a contestar las afirmaciones realizadas en el apartado quinto de la denuncia, se señala en primer término que al no haberse incluido la información cifrada y económica, la publicación no cumple con los requisitos de veracidad exigibles. A este respecto cabe indicar que, como ha quedado ya fundamentado, la publicidad del texto conteniendo las medidas de carácter jurídico cumple con las previsiones de la LTPA. No alcanzamos a comprender cómo afecta al principio básico de veracidad el hecho de no reflejarse unos datos económicos, que en el momento de solicitarse el dictamen al Consejo Consultivo, no pueden ser concretados. Así, debemos recordar que el artículo 6 de la LTPA, al tratar sobre el principio básico de veracidad, señala que la información pública ha de ser cierta y exacta, características que difícilmente pueden atribuirse a una información que está en proceso de elaboración.

“Continúa el escrito de denuncia señalando que esta omisión frustra el derecho a saber y a participar de la ciudadanía, e impide el conocimiento exacto de la utilización y aplicación de los fondos públicos.

“A la primera de estas afirmaciones cabe señalar que la propia normativa básica estatal, consciente de su especial naturaleza, posibilita la exclusión de la participación de la ciudadanía en las normas de carácter presupuestario (133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). Asimismo, ponemos de manifiesto que el hecho de que un proyecto normativo sea objeto de publicidad activa, no conlleva que el mismo sea objeto de audiencia pública, como expresamente determina el artículo 13 de la LTPA.

“En cuanto al pretendido impedimento del conocimiento exacto de la utilización y aplicación de los fondos públicos, esta afirmación no es adecuada para la fase de elaboración de los presupuestos, pues será en el ejercicio 2018 cuando se apliquen estas cuentas públicas. En ese momento se rendirá la información sobre el avance de la ejecución presupuestaria que se prevé tanto en la propia LTPA, como en el resto del ordenamiento jurídico.



"De otro lado, y en respuesta al supuesto incumplimiento de lo previsto en el artículo 13.1.d) de la LTPA, ha de manifestarse que tampoco es real la pretendida ausencia de publicidad activa por parte de la Consejería de Hacienda y Administración Pública respecto de las memorias e informes que conforman la elaboración de los textos normativos, por cuanto el expediente del Consejo de Gobierno con sus informes y memorias, se encuentra disponible para la ciudadanía desde su aprobación como Proyecto de Ley y remisión al Parlamento de Andalucía para su examen» enmienda y aprobación. En dicha publicación además se enlazaba con toda la documentación anexa al anteproyecto de Ley que desarrolla el artículo 35.6 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública.

"En efecto, por lo que hace referencia a las exigencias de publicidad activa que se proyectan sobre las memorias e informes del expediente según el artículo 13.1.d) de la LTPA, hemos de dejar constancia que todas fueron publicadas en la sección Transparencia en la misma fecha de su elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación como Proyecto de Ley, pocos días después de publicarse el anteproyecto. En este sentido, debe destacarse que la propia LTPA no fija ningún plazo específico para publicar en sede electrónica los documentos del expediente. El Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 17 de diciembre de 2013, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, respecto a los acuerdos del Consejo de Gobierno y, en su caso, los documentos de los expedientes administrativos que los fundamentan, establece la obligación de publicarlos en un plazo no superior a los tres días hábiles desde su aprobación. Pues bien, anticipándose a esta exigencia, las memorias e informes del expediente del Anteproyecto de Ley del Presupuesto se publicaron en el Portal de Transparencia el mismo día de su aprobación como Proyecto de Ley. Recordemos también en este sentido, que el artículo 9.7 de la LTPA, tras ordenar que toda la información pública se publique y se actualice con carácter general de manera trimestral, pasa a añadir como excepción, "...salvo que la normativa específica establezca otros plazos atendiendo a las peculiaridades propias de la información que se trate..".

"Por otra parte, solicita la denunciante al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, instar la incoación del procedimiento del artículo 57 por incumplimiento reiterado de las obligaciones del artículo 13.1.b) y 13.1.d). Sobre esta circunstancia negamos la procedencia de este supuesto, porque como ha quedado justificado con los argumentos vertidos en este escrito, no se ha impedido el conocimiento público por la ciudadanía de ningún elemento, ni del texto del



Anteproyecto, ni de su expediente, así como de la documentación anexa recogida en el artículo 35.6 TRLGHP. Por tanto, se solicita el archivo la denuncia presentada.

“Por último, queremos manifestar que a lo largo del texto sobre el que se formulan estas alegaciones, se denuncian diversas cuestiones que exceden del ámbito de actuación del Consejo. Así, además de las cuestiones relativas al dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía sobre las que ya se ha alegado anteriormente, en la denuncia se realizan afirmaciones que inciden sobre cuestiones que, en su caso, deberán ser examinadas por el órgano competente para la exigencia de posibles responsabilidades.”

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** La competencia para la resolución de la denuncia 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.** En el presente caso se denuncia el incumplimiento de determinadas obligaciones de publicidad activa pretendidamente cometido en la tramitación de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018. Con independencia de otros aspectos que iremos examinando en el curso de la Resolución, en lo esencial se reprocha que el texto del Anteproyecto de Ley del Presupuesto -que fue publicado en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía el 27 de septiembre de 2017 acompañado de la expresión “Texto Consultivo”- carece de todo dato numérico, lo que impide considerar que el mismo se adecue al concepto de “Presupuesto de la Junta de Andalucía” establecido en el artículo 31 del Texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante, TRLGHP). En consecuencia, sostiene la denunciante, se habría incumplido la exigencia de publicidad activa impuesta en el artículo 7 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG); obligación que se formula del siguiente modo en la LTPA:



*“Artículo 13. Información de relevancia jurídica.*

*“1. Las administraciones públicas andaluzas, en el ámbito de sus competencias y funciones, publicarán: [...]*

*“b) Los anteproyectos de ley cuando, tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno. Asimismo, los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos se publicarán cuando se soliciten los dictámenes, en su caso, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía. Y, finalmente, los proyectos de ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno.”*

**Tercero.** No es ésta la primera vez que hemos de ocuparnos de analizar el alcance y significado del art. 13.1 b) LTPA en relación con el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, pues se trata de una cuestión que ya afrontamos en la Resolución PA-3/2017, de 11 de enero. En esta Resolución, rechazando la tesis del órgano denunciado según la cual no resultaba de aplicación dicho precepto a la Ley del Presupuesto dadas las peculiaridades que la caracterizan, llegamos a la conclusión de que tales singularidades no eximían del cumplimiento de la exigencia de publicidad activa ex art. 13.1 b) LTPA y, consecuentemente, que debió haberse elevado “al Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía el mismo texto que fue remitido al Consejo Consultivo a fin de que emitiera su dictamen” (FJ 3º).

Ahora bien, en el supuesto que ahora nos ocupa, a diferencia del que dio origen a la Resolución PA-3/2017, no se denuncia la falta de publicación en el Portal del texto del Anteproyecto de Ley que fue remitido al Consejo Consultivo, sino las pretendidas deficiencias del mismo a la luz de lo previsto en el marco normativo regulador de la institución presupuestaria. De una parte -aduce la denunciante-, el texto “carece de cualquier dato numérico, de manera que en ninguna de sus partidas figura la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y de régimen especial y sus instituciones, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio”, tal y como exige el artículo 31 TRLGHP. Y, de otro lado, se denuncia la infracción del procedimiento de elaboración del presupuesto establecido en el artículo 35 TRLGHP.

Frente a estas consideraciones, el órgano denunciado sostiene que el Anteproyecto publicado no era un texto vacío de datos, toda vez que “contaba con una exposición de motivos, 44 artículos, 24 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 10 disposiciones finales, lo que hacía que el texto tuviese una extensión de 108 páginas en las



que se reflejaba el contenido jurídico del anteproyecto". A este respecto, la Consejería de Hacienda y Administración Pública se hace eco de la jurisprudencia constitucional existente en la materia, "que diferencia entre la expresión cifrada y numérica y la parte jurídica de las leyes de presupuestos"; de tal suerte que el texto publicado "incluía las medidas de relevancia jurídica que se sometieron al Consejo Consultivo". Además -prosigue en sus alegaciones-, la propia LTPA "regula de una manera independiente la publicidad activa de la información de relevancia jurídica (artículo 13) y la referente a la información económica, financiera y presupuestaria (artículo 16), otorgando un trato claramente diferenciado a estas dos cuestiones". En consecuencia -concluye esta línea argumental el escrito de la Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública-, la falta de "la información económica es coherente con la doctrina constitucional sobre las leyes anuales del presupuesto, así como con la propia Ley de Transparencia de Andalucía". Y añade a continuación que "el contenido numérico del anteproyecto de ley del presupuesto está en continua adaptación a lo largo de la tramitación del procedimiento, por lo que, dado el carácter incierto del mismo, no podía hacerse público en el momento de solicitud del dictamen del Consejo Consultivo".

Una vez delimitados los términos fundamentales de la controversia, hemos de comenzar señalando que, en efecto, según doctrina constante del Tribunal Constitucional, cabe distinguir, de una parte, "el contenido propio o núcleo esencial del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas"; contenido que resulta indisponible para el legislador "porque conforma la identidad misma del presupuesto" (así, por citar una de las más recientes, STC 123/2016, FJ 3º). Pero, adicionalmente, prosigue este mismo fundamento jurídico, las leyes de presupuestos pueden albergar lo que se ha dado en llamar "contenido eventual", que "está integrado por todas aquellas normas incluidas en la Ley de presupuestos que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan 'una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto' (por todas, con cita de anteriores, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4)..."

Por lo demás, esta acrisolada doctrina jurisprudencial se ha reflejado expresamente, como no podía ser de otra manera, en el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía, cuyo artículo 190 establece en su apartado segundo que el presupuesto "*[i]*Incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía y de sus organismos públicos y demás entes, empresas e instituciones de ellas dependientes, así como, en su caso, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por el Parlamento". Y el apartado



tercero del citado art. 190 EAA recuerda a continuación que, además de este contenido, la ley del presupuesto *“podrá contener aquellas normas que resulten necesarias para implementar la política económica del gobierno”*.

**Cuarto.** Pues bien, al dictar la Resolución PA-3/2017, no dejamos de tomar en consideración esta dicotomía del contenido de la ley del presupuesto, ni tampoco soslayamos las dificultades de calendario y técnicas que obstaculizan que, en el momento de enviarse el Anteproyecto al Consejo Consultivo, pueda concretarse la cuantificación de ingresos y gastos constitutiva de su “contenido necesario”:

“Ciertamente, no puede sino convenirse [...] en que tales singularidades procedimentales y técnicas existen, como tampoco cabe dudar de que las mismas determinan el carácter muy provisional que tiene el texto del Anteproyecto en esta fase. Así vino a destacarlo en términos inequívocos el Consejo Consultivo en el Dictamen 672/2016: “[...] por la propia dinámica que preside la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, al ser el día 31 la fecha límite de presentación del Proyecto de Ley en el Parlamento de Andalucía, resulta que el expediente se ha de remitir a este Consejo en un momento en que aún no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos” (Fundamento Jurídico I). Ausencia de cuantificación que -prosigue el Dictamen- impide el cumplimiento estricto de la totalidad de las disposiciones del artículo 35 TRLGHP, como sucede con la falta de emisión del informe de evaluación del impacto de género (Fundamento Jurídico III). [...]

“En definitiva, resulta incuestionable que, en el momento en que se solicita el dictamen del Consejo Consultivo, el Anteproyecto de Ley del Presupuesto se halla aún en una fase o estadio muy inicial, pues todavía no es posible determinar una parte significativa de las decisiones en materia de ingresos y gastos, las cuales constituyen -como tantas veces ha reiterado el Tribunal Constitucional- el “contenido esencial” o “indisponible”, “propio, mínimo y necesario”, de la Ley de Presupuestos (entre otras muchas, SSTC 109/2001, FJ 5º y 3/2003, FJ 4º).” (FJ 3º).

Así pues, lo que vinimos a decidir en la Resolución PA-3/2017 es que las eventuales insuficiencias relativas al denominado “contenido necesario” no pueden en modo alguno justificar la pura y simple inaplicación del art. 13.1 b) LTPA a la Ley del presupuesto, pero que esta exigencia de publicidad activa se satisface mediante la publicación en sede electrónica del Anteproyecto que se eleva al órgano consultivo: “Sean cuales fueren las carencias de las que adoleciera el mismo en esta fase, es evidente que nada impedía elevar al Portal de



Transparencia de la Junta de Andalucía el mismo texto que fue remitido al Consejo Consultivo a fin de que emitiera su dictamen" (FJ 3º).

Y esto es precisamente lo que sucedió en el caso que nos ocupa. La Consejería de Hacienda y Administración Pública procedió, en efecto, a publicar el texto del Anteproyecto cuando lo sometió al Consejo Consultivo de Andalucía para su dictamen, como reconoce la propia denunciante. Este hecho, consiguientemente, impide considerar infringido el artículo 13.1.b) LTPA, sin que en modo alguno quepa considerar reprochable la actuación llevada a cabo por la Consejería al seguir la doctrina emanada en la reiterada Resolución PA-3/2017.

Hasta aquí llega la capacidad de supervisión de este Consejo, que no está llamado a enjuiciar si y en qué medida la información que los sujetos obligados ponen a disposición de la ciudadanía se acomoda, o no, a la correspondiente legislación sectorial reguladora de la concreta materia afectada (en esta línea, entre otras, Resoluciones 84/2016, de 7 de septiembre, FJ 2º; 101/2016, de 26 de octubre, FJ 3º y 107/2016, de 16 de noviembre, FJ 3º). Por lo tanto, en lo concerniente a la posible insuficiencia del "contenido necesario" o a la pretendida infracción del procedimiento de elaboración del presupuesto, no podemos sino manifestar lo que argumentamos en el FJ 4º de la Resolución 149/2017, de 7 de diciembre:

"[...] las presuntas irregularidades o deficiencias que –a juicio de los reclamantes– presente la información proporcionada por la Administración deberán, en su caso, alegarse y hacerse valer en la correspondiente vía administrativa y/o jurisdiccional que resulte competente en función de la naturaleza y alcance de las anomalías denunciadas. De lo contrario, este Consejo pasaría a operar como una suerte de órgano de revisión universal frente a cualquier irregularidad o defecto en la información que pudiera esgrimir la persona a la que se ha dado acceso a la misma, lo que manifiestamente escapa a la finalidad del marco normativo regulador de la transparencia."

**Quinto.** El escrito de denuncia sostiene, por otro lado, la infracción del artículo 13.1.d) LTPA, que dice así: *"Las administraciones pública andaluzas, en el ámbito de sus competencias y funciones publicarán: ... d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la publicidad de los mismos."*

Este extremo de la denuncia ha de ser igualmente rechazado. Como este Consejo ha tenido ocasión de comprobar, con la publicación del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2018, aprobado en sesión del Consejo de Gobierno de 10 de octubre de 2017, se hizo igualmente público el expediente de dicho texto. Y dicho expediente, compuesto por 702 páginas, comienza con un índice que recoge los informes





recabados, que son los siguientes: Informe de la Secretaría General para la Administración Pública; Informe de la Secretaría General Técnica; Informe del Gabinete Jurídico; Informe del Gabinete Jurídico sobre la DF 2; Dictamen del Consejo Consultivo; e Informe de evaluación de impacto de género.

Ciertamente, la denuncia fue presentada el 9 de octubre de 2017, un día antes que el Consejo de Gobierno aprobara el Proyecto de Ley, pero ello no impide considerar que la exigencia de publicidad de los documentos previstos en el artículo 13.1.d) LTPA ha quedado cumplida con ocasión de la publicación del proyecto de ley. Por lo tanto, haciendo pública dicha información, la ciudadanía ha podido y puede conocer el iter procedimental por el que el proyecto de ley ha transitado, y ha podido y puede formarse una opinión crítica respecto al procedimiento seguido, satisfaciéndose así, a juicio de este Consejo, la obligación de publicidad activa ex art. 13.1.d) LTPA.

**Sexto.** La denunciante invoca igualmente los principios esenciales establecidos en el art. 6 LTPA, tendentes a *"facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la actividad de los poderes públicos (...) promoviendo el ejercicio responsable de dicha actividad y el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena"*. Con ello -prosigue el escrito de denuncia-, vienen a reflejarse las previsiones recogidas en los artículos 9.3 y 103 de la CE en relación a los principios rectores de la actuación de las Administraciones Públicas; "principios que han sido reforzados y actualizados según el derecho positivo sancionado por la normativa en Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que consagra el derecho a saber de los ciudadanos, a la par que incrementa la exigibilidad en el desempeño de las funciones de los cargos públicos sujetos a tal normativa". En el mismo sentido, se alude a continuación al catálogo de principios establecidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, reguladora del Régimen Jurídico del Sector Público.

Pues bien, por lo que hace a este orden de consideraciones, no podemos sino coincidir con la denunciante en la relevancia y plena vigencia de dichos principios, que en efecto propician una conciencia ciudadana y democrática plena, pero ello en nada afecta al objeto de la denuncia, que, de acuerdo con el art. 23 LTPA, versa precisamente sobre la inobservancia de las obligaciones publicidad activa establecidas en los artículos 13.1.b) y d) LTPA.

Asimismo, y centrada en el ámbito de la transparencia, la denunciante alude al cumplimiento de los principios previstos en el art. 26 LTAIBG. Sucede, sin embargo, que dichos principios, como establece el propio artículo puesto en relación con el artículo 25 LTAIBG, no son de aplicación al nivel de gobierno autonómico.



**Séptimo.** Finalmente, la denunciante solicita que se inste la incoación del procedimiento previsto en el artículo 57.2 LTPA. Ahora bien, en la medida en que este Consejo ha rechazado los argumentos que sostenían la denuncia, resulta obviamente improcedente instar el citado procedimiento.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente

### RESOLUCIÓN

**Único.** Declarar el archivo de la denuncia interpuesta por XXX, contra la Consejería de Hacienda y Administración Pública y contra el Consejo de Gobierno, por posible incumplimiento de obligaciones de publicidad activa previstas 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