



RESOLUCIÓN PA-93/2018, de 15 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 Villanueva de San Juan (Sevilla) de obligaciones de publicidad activa reguladas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (Denuncia PA-085/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El 1 de junio de 2017 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia formulada por la representante de XXX, contra el Ayuntamiento de Villanueva de San Juan (Sevilla) referida a los siguientes hechos:

“En el BOP de fecha 9 de mayo de 2017 aparece el anuncio del AYUNTAMIENTO DE VILLANUEVA DE SAN JUAN (SEVILLA) que se adjunta, presupuesto General único para el ejercicio 2017, junto con las bases de ejecución y la plantilla de personal.

“En el anuncio no se menciona que el documento está en el portal de la



transparencia, sede electrónica o página web del Ayuntamiento. Esto supone un incumplimiento del artículo 7.e) de la Ley 9/2013 [*sic*, debe entenderse Ley 9/2013 [*sic*, de 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. 104, de 9 de mayo de 2017, en el que se publica Edicto de 2 de mayo de 2017, del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villanueva de San Juan, por el que se anuncia la aprobación inicial por el Pleno de la Corporación del Presupuesto General único para el ejercicio 2017, junto con las bases de ejecución y la plantilla de personal, así como la apertura de un período para su exposición pública y la presentación de reclamaciones en relación con el mismo. Igualmente, se adjuntaba copia de una captura de pantalla del Portal de Transparencia del mencionado Ayuntamiento (sin que figure la fecha de la captura) en la que, en el indicador relativo a “Información contable y presupuestaria”, no figura acceso a información relativa al mencionado Presupuesto General.

Segundo. Con fecha 12 de junio 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.

Tercero. El 26 de enero de 2018, en contestación al requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito del Ayuntamiento de Villanueva de San Juan efectuando las siguientes alegaciones:

“Que como consecuencia de la falta de práctica en la materia, no fuimos conscientes de dicho incumplimiento. No pensamos que había que publicar el trámite de aprobación inicial del Presupuesto, sólo la referencia al mismo cuando ya estuviera aprobado definitivamente para su consulta. Así, por error involuntario, se utilizó una plantilla antigua de publicación de este tipo de actuaciones que lógicamente no incluía el aviso de publicación en la página web del Ayuntamiento. Solamente, se publicó en el BOP y se expuso el Edicto en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento, a fin de proporcionar información pública a cualquier ciudadano.

“El Presupuesto General que nos ocupa, se aprobó por unanimidad de todos los miembros, en acuerdo plenario de 28 de abril de 2017 y se publicó inicialmente el 9 de mayo de 2017, entrando en vigor el 8 de junio 2017, habiéndose publicado la aprobación definitiva en el BOP nº 130 de 08/06/2017, ante la ausencia de alegaciones al mismo.

“El escrito de la denuncia tuvo entrada en el registro municipal el 12/06/2017, nº de



entrada 1180, estando ya plenamente vigente el Presupuesto y habiéndose procedido a todas las actuaciones contables de apertura del ejercicio e incorporación de remanentes de crédito y demás apuntes que tienen lugar cuando se apertura un nuevo ejercicio contable.

“Por lo tanto, se barajó la posibilidad de volver a publicar, pero no procedía retrotraer el procedimiento administrativo al momento de aprobación inicial del mismo, dado el perjuicio que ocasionaría, así que se decidió publicar el acuerdo de aprobación definitiva del presupuesto en el portal de transparencia municipal (indicador 78) con fecha 20 de junio de 2017, como podrán comprobar con la copia del pantallazo que se les adjunta.

“Asimismo, y sin que sirva de justificante, pongo en su conocimiento, la falta de medios tanto técnicos como humanos de este Ayuntamiento, cuya población es de unos 1.300 habitantes, los cuales están permanentemente informados de todo cuanto acaece en el Municipio. Soy consciente de que no es motivo exculpatorio todo lo alegado, pero es cuanto puedo decirles, reiterándoles el compromiso de que dicha circunstancia no se repetirá en futuras ocasiones.”

Adjuntaba a su escrito documentación relativa a las alegaciones presentadas; en particular, copia del BOP de Sevilla núm. 130, de 8 de junio de 2017, en el que se hace saber la aprobación definitiva del Presupuesto General para 2017, toda vez que contra la aprobación inicial del mismo no fueron presentadas alegaciones.

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 Villanueva de San Juan 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 para el ejercicio 2017, una vez aprobado inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento.

En su escrito de alegaciones el órgano denunciado manifiesta su desconocimiento de la obligación de publicar en la página web del Ayuntamiento el presupuesto inicialmente aprobado por el Pleno, por lo que sólo se publicó en el BOP y se expuso el Edicto en el tablón de anuncios del Ayuntamiento. El anuncio de su aprobación definitiva, así como su resumen por capítulos, se publicó en el BOP de Sevilla, núm. 130, de 8 de junio de 2017, siendo publicado además publicado telemáticamente dicho anuncio y dicho resumen en el Portal de Transparencia municipal el 20 de junio de 2017.

De las alegaciones mencionadas puede constatarse que no se produjo por parte del Ayuntamiento denunciado la publicación telemática del presupuesto objeto de aprobación inicial durante el periodo de exposición pública del mismo, con independencia de que dicha publicación sí pudiera haberse realizado una vez aprobado definitivamente.



Por lo tanto, tras el análisis de la denuncia y de las alegaciones efectuadas por el Ayuntamiento de Villanueva de San Juan, es preciso examinar si resulta de aplicación el artículo 13.1 e) LTPA a la mencionada publicación tras la aprobación inicial del presupuesto.

Cuarto. Se nos vuelve a plantear una cuestión idéntica a la que abordamos en la Resolución PA-40/2017, de 2 de noviembre, y otras posteriores, cuyas principales líneas directrices resulta pertinente recordar al objeto de elucidar la presente denuncia.

Pues bien, tras recordar la lectura amplia del art. 13.1 e) LTPA asumida por este Consejo, que nos había llevado a extender esta exigencia de publicidad activa al trámite de información pública establecido en relación con la aprobación inicial de las ordenanzas por parte del Pleno [art. 49 b) 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).

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, en representación de XXX, contra el Ayuntamiento de Villanueva de San Juan (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