



## CONSULTA 4/2022, de 8 de abril

**Asunto:** Documentación a publicar en sede electrónica, portal o página web por parte de las entidades locales tras la aprobación inicial y definitiva de los Presupuestos Generales.

### I. Antecedentes

Mediante escrito dirigido al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.1 e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA), el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sanlúcar La Mayor (Sevilla) formuló el 1 de febrero de 2022 la siguiente consulta:

“En el cumplimiento de los trámites de información pública en el procedimiento de aprobación del presupuesto municipal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.e de la Ley 19/2013 de transparencia y del artículo 13,1,e, de la ley 1/2014, de Transparencia Pública de Andalucía, se obliga a las Administraciones Públicas a publicar en cumplimiento del mandato de publicidad activa, 'los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación'.

“Respecto del expediente de Presupuestos, desearíamos conocer la opinión del Consejo de Transparencia sobre qué es lo que concretamente o qué documentos concretos deben publicarse en el Portal de Transparencia para dar cumplimiento al artículo 7 e) de la Ley de transparencia 19/2013 y art. 13,1 e) de la ley 1/2014 en la fase de información pública de los Presupuestos. Y también cuando se apruebe definitivamente dicho documento. (...)”.

### II. Consideraciones jurídicas

**Primera.** Según se refleja en los Antecedentes, la consulta versa sobre qué documentación debe ser facilitada telemáticamente en las páginas web o portales de las entidades locales para dar adecuado cumplimiento a lo dispuesto en la LTPA, una vez se produce la aprobación tanto inicial como definitiva de los Presupuestos Generales.

Así pues, en tanto en cuanto el Alcalde-Presidente del ente local reseñado plantea a este Consejo dos cuestiones que, aun relacionadas con la aprobación de los Presupuestos Generales, resultan claramente diferenciadas por el ámbito temporal al que se circunscribe la aprobación y las consecuencias que ello implica; procede abordar por separado el análisis de ambas cuestiones.

**Segunda.** La primera cuestión formulada por el Ayuntamiento interpela sobre qué documentación es necesario publicar una vez aprobados provisionalmente los Presupuestos Generales municipales para dar adecuada satisfacción a la obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA. Exigencia en virtud de la cual las Administraciones públicas andaluzas, en el ámbito de sus competencias y funciones,



están obligadas a publicar en su sede electrónica, portal o página web “[l]os documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación”, de modo similar a como ya se exige, con carácter básico, en el artículo 7 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG).

Pues bien, a este respecto debe advertirse que el interrogante que plantea el Consistorio incide de modo implícito en una cuestión de fondo que ya ha sido objeto de análisis en numerosas resoluciones dictadas por este Consejo con ocasión de diversas denuncias planteadas por la ciudadanía ante la supuesta vulneración por parte de entidades locales de la obligación de publicidad activa antedicha cuando de la aprobación inicial de los Presupuestos Generales se trata. Hasta tal punto que —anticipando así la respuesta a la cuestión suscitada— se ha consolidado por parte de este órgano de control una línea doctrinal que permite afirmar que no resulta de aplicación —cuando de la aprobación inicial de los Presupuestos Generales se trata— la obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA [art. 7 e) LTBG].

De tal modo que la solución a esta primera cuestión que se plantea pasa sencillamente por invocar lo dispuesto en resoluciones de este órgano de control tales como la PA-21/2021, de 23 de noviembre [cuyo FJ.4º viene a reproducir lo ya expuesto en numerosas resoluciones anteriores: PA-56/2019, de 15 de febrero (FJ.4º), PA-109/2018, de 20 de diciembre (FJ.5º), entre otras muchas], en las que el Consejo reitera nuevamente el planteamiento ya esbozado desde un primer momento en la Resolución PA-40/2017, de 2 de noviembre (FJSS. 3º y 4º) y que, a nuestro juicio, fundamenta la inaplicación reseñada en los siguientes términos:

*“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) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen Local], 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. 13.1 e) 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). A mayor abundamiento, esta interpretación que viene propugnando el Consejo cuando de la aprobación inicial de los Presupuestos Municipales se trata, ha sido confirmada expresamente con posterioridad por la Sentencia n.º 250/19 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Sevilla, desestimatoria del recurso interpuesto contra la Resolución PA-6/2018, de 24 de enero, en la que se abordó por parte de este órgano de control una controversia similar a la que ahora nos ocupa. [Confirmación a la que se suma la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede de Sevilla), de 11 de noviembre de 2021, desestimatoria del Recurso de apelación interpuesto contra la sentencia anterior].*

*“Sea como fuere, conviene tener presente la afirmación con la que concluimos la reiterada Resolución PA-40/2017, 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)".*

Todo lo anterior permite concluir, por tanto, en relación con la primera cuestión planteada, que la ausencia de preceptividad legal con la que se configura el trámite de información pública cuando de la aprobación inicial de los Presupuestos Generales de las administraciones públicas se trata, impide que despliegue sus efectos la obligación de publicidad activa prevista en el art. 13.1 e) LTPA, asistiendo a éstas la posibilidad de omitir la publicación en el portal web de la correspondiente documentación que dicho trámite comporta.

En estos términos, la inexistencia por tanto de una obligación de publicidad activa que afecte al citado trámite —que determina que si se opta por la publicación ésta obedezca a una decisión potestativa de la Administración— impide que este Consejo pueda realizar cualquier valoración sobre el alcance que debe tener dicha publicación en el caso de que la entidad local opte voluntariamente por proceder a ella, en tanto en cuanto dicha valoración excedería de las competencias atribuidas al Consejo por el Capítulo II del Título V de la LTPA. Competencias que, en lo que hace a la publicidad activa —conviene recordar—, se ciñe a velar por el cumplimiento de las obligaciones de tal carácter previstas en el Título II LTPA como presupuesto habilitante para requerir a los sujetos obligados la subsanación de las deficiencias que puedan detectarse de las mismas, en virtud de lo dispuesto en el art. 23 LTPA.

Obviamente, ello no impide que en relación con la aprobación provisional de los Presupuestos Generales puedan existir obligaciones de publicidad impuestas por la legislación sectorial aplicable que resulten de necesaria observancia para las entidades locales. Sin embargo, estas obligaciones de naturaleza legal resultarían ajenas al ámbito funcional de este Consejo cuya intervención, como ha quedado expuesto, debe ceñirse a valorar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II LTPA, careciendo así de competencia para enjuiciar cualquier otra exigencia de publicación ordinaria que sin calificarse como obligación de publicidad activa a los efectos de la normativa de transparencia pueda venir impuesta por la susodicha normativa sectorial.

**Tercera.** La segunda de las cuestiones planteadas por el Consistorio denunciado estriba en torno a qué documentación debe ser facilitada en la página web de la entidad local para dar adecuado cumplimiento a lo dispuesto en la LTPA, una vez se produce la aprobación definitiva de los Presupuestos Generales.

El artículo 16 a) LTPA —que reproduce la exigencia previamente establecida por el legislador básico en el art. 8.1 d) LTBG— 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 y la información de las actuaciones de control en los términos que se establezcan reglamentariamente"*.

Por su parte, en el caso de las entidades locales, la obligación de publicación de los presupuestos se ve reforzada por lo expresado en el artículo 10.3 LTPA: *"Las entidades locales publicarán además, la*



*información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio...". Dicha Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), dispone en su artículo 54 ("Publicidad de la actividad local y garantías") que deberán ser publicadas en sede electrónica las disposiciones y actos administrativos generales que versen sobre distintas materias, entre las que se incluye, en la letra k) del mencionado artículo, la "[a]probación, ejecución y liquidación del presupuesto de la entidad, así como las modificaciones presupuestarias".*

Así pues, es la interpretación conjunta de ambos preceptos la que permite identificar los elementos de publicidad activa que resultan de necesaria cumplimentación para las entidades locales una vez se consuma definitivamente la aprobación de sus Presupuestos Generales, cuales son los siguientes:

- Los Presupuestos y sus modificaciones presupuestarias.
- Descripción de las principales partidas presupuestarias.
- Información actualizada y comprensible sobre el estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas.
- Información sobre la liquidación.
- Información de las actuaciones de control en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Dicho lo anterior, el marco jurídico normativo regulador de la transparencia (LTBG y LTPA) no ofrece ningún elemento de juicio adicional que permita concretar el alcance de los elementos de publicidad activa citados, máxime cuando aun no se ha hecho efectivo el desarrollo reglamentario al que remite de modo expreso el art. 16 a) LTPA citado.

No obstante, para concretar cual es la documentación que debe ser publicada para satisfacer adecuadamente la obligación referida a "[l]os presupuestos", resulta clarificador acudir a la normativa que regula la elaboración y aprobación de los presupuestos de las entidades locales andaluzas, como es la Sección Primera del Capítulo I del Título VI del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo (arts. 162-171).

Dicho texto refundido, una vez definido el Presupuesto General —que debe ajustarse al contenido mínimo dispuesto en sus artículos 162 a 166—, especifica en el artículo 168.1 —al referirse al procedimiento de elaboración y aprobación inicial del citado presupuesto— lo siguiente:

*"1. El presupuesto de la Entidad Local será formado por su Presidente y a él habrá de unirse la siguiente documentación:*

*a) Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente.*



*b) Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente, referida, al menos, a seis meses del ejercicio corriente.*

*c) Anexo de personal de la Entidad Local.*

*d) Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio.*

*e) Anexo de beneficios fiscales en tributos locales conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada Entidad Local.*

*f) Anexo con información relativa a los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas en materia de gasto social, con especificación de la cuantía de las obligaciones de pago y de los derechos económicos que se deben reconocer en el ejercicio al que se refiere el presupuesto general y de las obligaciones pendientes de pago y derechos económicos pendientes de cobro, reconocidos en ejercicios anteriores, así como de la aplicación o partida presupuestaria en la que se recogen, y la referencia a que dichos convenios incluyen la cláusula de retención de recursos del sistema de financiación a la que se refiere el artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.*

*g) Un informe económico-financiero, en el que se expongan las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto. (...)"*

Se trata, por tanto, de documentación que no forma parte del Presupuesto General pero que debe unirse al mismo para su tramitación y aprobación. Esta vinculación y el hecho de que se trata de documentación que permite una mayor claridad a la hora de entender y analizar el contenido del Presupuesto General, hacen exigible su publicación en cumplimiento de los principios de utilidad, facilidad y comprensión previstos en el artículo 6 LTPA y que deben regir el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Por otra parte, dado que se trata de documentación que necesariamente acompaña al Presupuesto General en su tramitación, su publicación no exige su previa confección o elaboración y por lo tanto un esfuerzo añadido al sujeto obligado.

Así pues, a juicio de este Consejo, junto al propio Presupuesto General —con el contenido mínimo previsto en los artículos 162 a 166 de la LRHL— debe ser publicada la documentación prevista en el art. 168.1 LRHL para dar adecuado cumplimiento a las obligaciones contenidas en los artículos 16 a) LTPA y 54.1 k) LAULA (por remisión del art. 10.3 LTPA). En cualquier caso, la publicación por cada sujeto obligado estará referida, al menos, a la parte del Presupuesto General que le corresponda, si bien nada impide que, por ejemplo, una entidad local publique añadidamente los presupuestos de sus organismos autónomos.

En este sentido, nos hemos pronunciado, entre otras, en las Resoluciones PA-172/2019, de 23 de julio (en relación con el contenido del Presupuesto General y la documentación que lo acompaña); PA-42/2021, de 20 de abril (en lo que concierne al Anexo de personal) y PA-9/2022, de 21 de febrero (en referencia al Anexo de inversiones).



En cualquier caso, resulta oportuno recordar que, en lo que a la publicidad activa concierne, más allá de la publicación debida de uno u otro documento, las entidades locales deben focalizar sus esfuerzos en identificar y procurar la publicidad electrónica de aquella información que, en el marco de lo dispuesto por la legislación sectorial aplicable, mejor contribuya a garantizar la satisfacción de estos elementos y su conocimiento por parte de la ciudadanía.

Es todo cuanto cabe informar.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y  
PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Este documento consta firmado electrónicamente