

RAMS RAMOS, L. (2019): “La normativa estatal y autonómica sobre transparencia en España: valoración de conjunto”, *Anuario de Transparencia Local 2018*, págs. 43-90, Barcelona/Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local. 1ª edición

RODRÍGUEZ VEGA, F. (2015): “Organización de la transparencia: coordinación en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía”, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coord.): *Estudios sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*, págs. 243-261, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública. 1ª edición.

RUEDA GÓMEZ, J. (2015): “El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coord.): *Estudios sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*, págs. 263-290, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública. 1ª edición.

TRONCOSO REIGADA, A. (2018): “Los límites al derecho de acceso a la información pública en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y la doctrina del Consejo de Transparencia: la protección de datos personales”, en TRONCOSO REIGADA, A. (dir.): *Transparencia pública y Comunidades Autónomas*, págs. 517-652, Valencia: Tirant lo Blanch. 1ª edición.

## **LA PUBLICIDAD ACTIVA: RÉGIMEN DE LA LEY 1/2014 Y FISCALIZACIÓN POR EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA DE ANDALUCÍA Y LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA.**

María Eugenia Teijeiro Lillo<sup>1</sup>

### I. LA PUBLICIDAD ACTIVA: RÉGIMEN DE LA LEY 1/2014

La Ley 1/2014, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA) desdobra la regulación del principio de transparencia, siguiendo a su homónima estatal, en dos ámbitos: en su Título II, bajo la rúbrica de “Publicidad activa”, la información y publicación pro activa o por “propia iniciativa” de las instituciones públicas; y, en su Título III, bajo rúbrica de “Derecho de acceso a la información pública”, la información o “publicidad pasiva” derivada de demandas de cualquier persona. La publicidad activa se convierte, más allá de su reconocimiento como valor o principio de actuación administrativa, en un derecho del administrado y en una obligación para todas las entidades públicas sujetas a la LTPA.

Con la LTPA la publicidad activa se regula, por vez primera, con alcance general y de forma sistemática, con un contenido específico -incluye información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística- y bajo un régimen de garantías -reclamaciones, recursos y sanciones- que se activarán en caso de incumplimientos. Paralelamente la LTPA da paso a una regulación pormemorizada de los principios generales que rigen la publicidad activa. Bajo la rúbrica de “principios generales” se recogen un

<sup>1</sup> Profa. Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Cádiz. Investigadora del Grupo de Investigación SEJ582 Administraciones Públicas, Libertades Públicas y Políticas Sectoriales”, de la Universidad de Cádiz. Directora General de Transparencia de la Universidad de Cádiz (desde septiembre de 2019).

<https://orcid.org/0000-0003-4706-6317>  
eugenia.teijeiro@uca.es

conjunto de conceptos que determinan cómo publicar, qué publicar, de qué manera, etc. –libre acceso a la información pública; responsabilidad; no discriminación tecnológica; veracidad; utilidad; gratuidad; facilidad y comprensión; accesibilidad; interoperabilidad y reutilización- (art. 6).

Conjugando contenidos, garantías y principios para su efectividad la publicidad activa se identifica como un derecho a disponer de la información que deben publicar, de oficio, sin requerimiento por parte de los administrados, la totalidad de sujetos incluidos en su ámbito de aplicación (art.3). La eficacia y la efectividad de la transparencia tiene un indiscutible aliado, convertida en un imperativo legal (Benaches, 2017: 4), en la publicidad activa, al obtener información que quedaría, si solo fuera posible a través del ejercicio del derecho de acceso, excesivamente limitada. En efecto la LTPA se despliega, sin perjuicio de indeterminaciones, insuficiencias u omisiones, a través de uno de sus elementos nucleares, la publicidad activa, con voluntad por garantizar la transparencia (Fernández, 2015: 66).

## II. EL CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LA PUBLICIDAD ACTIVA POR EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA DE ANDALUCÍA

### II.1. El Consejo como autoridad de control de la publicidad activa

La LTPA tiene por objeto profundizar en la transparencia de la actuación de los sujetos obligados y uno de sus aspectos imprescindible está vinculado a las garantías sobre el cumplimiento de las obligaciones que la integran. En este sentido, la LTPA acoge un órgano específico para el control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en el ámbito de la transparencia. La LTPA regula los aspectos organizativos en su Título V, reservando el Capítulo II a la ordenación de un órgano *ad hoc* como autoridad de supervisión y control de la transparencia, llamado a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, éste órgano es el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA)<sup>2</sup>. La LTPA apuesta por la creación de un órgano *ex novo* configurado como “*autoridad independiente de control en materia de transparencia pública en la Comunidad de Andalucía*” (art. 43.2 LTPA). En el diseño que la Ley implanta se identifica como “*autoridad independiente e imparcial garante del derecho a la transparencia conforme a lo previsto en esta ley y en la legislación básica en la materia*” (art. 45 LTPA).

<sup>2</sup> La Ley estatal de transparencia prevé que las Comunidades Autónomas puedan crear sus propios órganos independientes, señalando que “*Para respetar al máximo las competencias autonómicas (...) quedará en manos del órgano autonómico que haya sido designado las competencias que a nivel estatal asume el Consejo para la resolución de las reclamaciones*” (Preámbulo, apartado III).

Para que el Consejo pueda actuar como autoridad pública con independencia y autonomía la normativa andaluza indica que “*ejercerá sus funciones con objetividad, profesionalidad, sometimiento al ordenamiento jurídico y plena independencia de las administraciones públicas*” (art. 43.3 LTPA). Sin olvidar que configurado como entidad pública aparece dotado, para su actuación, con “*personalidad jurídica propia y con plena capacidad para el ejercicio de sus cometidos*” (art. 43.2 LTPA) y está investido de independencia orgánica y funcional para el cumplimiento de sus funciones (art. 7.1 ECTPD).

Al Consejo se le atribuyen un conjunto de facultades públicas dirigidas a facilitar su función de garante del derecho a la transparencia. La Ley andaluza estructura este órgano a través de la Comisión Consultiva, instituida como órgano colegiado de consulta y participación en materia de transparencia y la Dirección, como órgano unipersonal apoderado de la totalidad de funciones ejecutivas que serán fijadas por sus propios Estatutos<sup>3</sup> (art. 46.2 LTPA). Efectivamente a ésta última se le asignan, ligadas al cumplimiento de la publicidad activa, funciones de distinta naturaleza -de asesoramiento, consulta, garantía, rendición de cuentas- y, en especial, de control (art. 48 LTPA). En definitiva, la ley andaluza asigna al Consejo funciones garantistas de la transparencia y, más en concreto, de la publicidad activa y de sus cumplimientos.

#### II.1.1. Funciones generales de asesoramiento y consulta

En primer lugar, el CTPDA asume la adopción de criterios homogéneos de interpretación de las obligaciones de publicidad activa [art. 48.1.c) LTPA], en aras de la seguridad jurídica, de garantía de certeza, claridad y para evitar confusiones que den lugar a la necesidad de acudir a reclamaciones jurisdiccionales. La labor de asesoramiento se presenta con un doble objetivo, de respuesta y de resolución a consultas planteadas y con un marcado carácter de utilidad a la hora de establecer criterios de interpretación y aplicación de la normativa de transparencia activa.

Por un lado, la respuesta a las consultas que le soliciten, de forma voluntaria, los órganos de gobierno (art. 22 LTPA) para la tramitación y resolución de las obligaciones de publicidad activa, que podrán extenderse, con carácter general, a todo el ámbito de la transparencia de publicidad activa. La resolución de consultas facultativas se aplicará a las obligaciones de publicidad activa y, aunque la norma autonómica no lo ha previsto, nada impide que se puedan adoptar, para promover la mejora del cumplimiento de la publicidad activa, recomendaciones. Conviene cerrar esta referencia con las funciones generales del CTPDA indicando que son actuaciones propias pero desarrolladas a través de actos de carácter indicativo

<sup>3</sup> Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. En adelante (ECTPD).

(asesoramiento, recomendación, etc.) que carecen de fuerza vinculante y, por consiguiente, sin posibilidad de ser recurridos.

### II.1.2. Funciones ejecutivas de control

La LTPA identifica, como funciones ejecutivas de máximo interés y con el mayor nivel de eficacia, las funciones de control, diseñando un doble régimen para el control de la publicidad activa: la propia iniciativa y la denuncia por parte de la ciudadanía. Por un lado, la norma autonómica reconoce la presencia de controles internos de los sujetos obligados a la publicidad activa que se establecerán de acuerdo a sus propias normas organizativas. Sin perjuicio del control interno se otorga, además, directamente y sin necesidad de desarrollo reglamentario, competencia para el control de la publicidad activa al CTPDA. Como primera potestad de control se faculta al Consejo para la realización de requerimientos, por iniciativa propia, para la subsanación de incumplimientos de publicidad activa. Al mismo tiempo, el Consejo se ve investido, superando la regulación estatal y la de otras Comunidades Autónomas, de una singularidad en la regulación de la transparencia por ser el órgano al que los ciudadanos y las organizaciones podrán presentar denuncias por la falta de información en los Portales de Transparencia (art. 23 LTPA). En definitiva, el reconocimiento de la potestad de supervisión al Consejo, a través del deber de obligado cumplimiento de la actuación de las entidades y organismos sujetos a las obligaciones de publicidad activa, da empuje a la transparencia.

La intención del legislador de otorgar al Consejo facultades de control se refuerza con el reconocimiento de instrumentos para reprimir las acciones u omisiones que conlleven o supongan incumplimientos de la LTPA en materia de publicidad activa. En concreto, la facultad de instar la incoación de expedientes disciplinarios o sancionadores de acuerdo con las previsiones del Título VI, si bien obliga a que los procedimientos sean iniciados por los órganos competentes. Esta facultad deriva de la previsión y apuesta del legislador andaluz por la presencia de un régimen sancionador propio, se convierte en una innovación a nivel autonómico que sitúa a “*Andalucía en la vanguardia de la transparencia en nuestro país, arbitrando los mecanismos necesarios y adecuados para que la nueva cultura de la transparencia no quede en una mera declaración de intenciones. El decidido compromiso (...) con la transparencia, se traduce en el establecimiento de este régimen, que persigue no tanto actuar como mecanismo coercitivo o represor, como garantizar y hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a la transparencia pública*” (Exposición de Motivos, apartado IV LTPA)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> El propio Consejo de Estado subraya la importancia de un régimen sancionador como garantía frente a incumplimientos en materia de transparencia al manifestar que “*para que un mandato sea auténticamente obligatorio es necesario prever las consecuencias que en cada caso hayan de derivarse de su incumplimiento*”. Dictamen 707/2012, de 19 de julio de 2012, del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707> (última consulta: 20/09/2021).

La Ley autonómica contiene un aparato sancionador propio con un régimen jurídico de aplicación a los incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa. La primera previsión normativa se centra en la remisión a las acciones y medidas disciplinarias que procedan cuando no se atiende a resoluciones o requerimientos del CTPDA [art. 52.1.a)]. De este modo, la función de control del CTBG ante los posibles incumplimientos puede dar lugar a la incoación de un expediente disciplinario, cuya regulación se remite al régimen general de la responsabilidad disciplinaria en materia de función pública. Sin embargo, la apuesta firme a favor del ejercicio de funciones de control se refleja en la posibilidad que permite a este órgano impulsar, ante incumplimientos de la obligación de suministrar información reclamada a través de un requerimiento al CTPD [art. 53.1.a)], un procedimiento sancionador y la correspondiente sanción -amonestación y multa- (art.56 LTPA).

Tanto la tramitación de los expedientes disciplinarios como sancionadores queda en manos de los órganos competentes, quienes están obligados a incoar el procedimiento y a comunicar al Consejo su resultado (art. 57.2 LTPA). El inicio del procedimiento corresponde al órgano competente, sin embargo, la potestad del CTPDA de instar su puesta en marcha, cuando los incumplimientos en materia de publicidad activa puedan constituir acciones u omisiones tipificadas como infracciones, no es una simple recomendación o sugerencia que el órgano competente pueda, simplemente motivando su decisión de no incoar el procedimiento, desatender. Todo lo contrario, para el Consejo supone una verdadera facultad ejecutiva puesto que legitima su potestad de control, vinculando al órgano instructor quién incurrirá, en caso de incumplimiento, en una infracción administrativa.

### II.2. La planificación y control de la publicidad activa

La LTPA refuerza, como principal garantía de la independencia y autoridad del CTPDA, “*el rigor de sus actuaciones y resoluciones de control*” (Exposición de Motivos, apartado V). La facultad de control de oficio atribuida al Consejo de carácter opcional adquiere, sin embargo, en el desarrollo de sus funciones fuerza obligatoria puesto que el Consejo *debe “aprobar, remitir y presentar al Parlamento un Informe Anual, así como comparecer ante el Parlamento para su presentación”,* [art. 10.3.e) ECTPD]. Para el cumplimiento de esta obligación la Dirección contará con el asesoramiento de la Comisión Consultiva quién, como órgano de participación y consulta, “*analizará la propuesta de informe*” con carácter previo a su remisión al órgano legislativo [art. 15.1.e) ECTPD]. Paralelamente, los Estatutos identifican las reglas relativas a su organización y funcionamiento y, entre ellas, se reconoce la labor de “*planificar sus actividades*” [art. 10.3.a)]. Para la realización de ambas funciones, de planificación y control del cumplimiento de las obligaciones de

publicidad activa, se aprueban, de forma independiente, Planes de Actuación de carácter bianual y Planes de Control e Inspección de carácter anual.

### II.2.1. El Plan de Actuación Bienal

En el marco de la gestión pública el compromiso de la elaboración y aprobación de un *Plan de Actuación Bienal* (PAB) convierte al CTPDA en un órgano exponente de la aplicación efectiva del principio de transparencia. El PAB es el instrumento que sirva al Consejo para acometer, atribuidas por la normativa andaluza, el ejercicio de competencias en materia de transparencia<sup>5</sup>. De esta forma el Plan permite la planificación de las actuaciones del Consejo, la publicación de las líneas de trabajo que van a centrar su actividad y, por último, identificar a sus destinatarios. El Consejo pretende que este Plan específico sirva de instrumento desde el que se proceda a la difusión, por propia iniciativa y de forma proactiva, de la información que sea más relevante para garantizar la transparencia de la actividad de los sujetos obligados por la LTPA.

El PAB se elabora por el Consejo con la implicación de la Comisión, como órgano de participación y consulta, y la colaboración activa, a través de consulta pública, de la ciudadanía y de entidades interesadas. En su elaboración el Plan incorpora una relación de indicadores con el objetivo de conocer y evaluar el grado de cumplimiento y ejecución de las áreas de actividad y, además, está acompañado de una memoria económica. El primer Plan de Actuación (2017-2018) se estructura en áreas prioritarias con el objetivo de definir áreas de actuación, no necesariamente homogéneas, en las que el Consejo centre su atención para el desarrollo de sus competencias. Una de estas áreas es la transparencia que se despliega en un doble ámbito derecho-obligación, el derecho de acceso a la información pública y el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

Con el PAB (2017-2018) las competencias del Consejo se vuelcan en la elaboración de un Plan Anual de Publicidad Activa. Una vez cumplido su periodo de vigencia se acomete la aprobación de un nuevo PAB que permita al Consejo reforzar y consolidar sus competencias. La relevancia de las funciones del Consejo de ejercer el control de la publicidad se ve reforzada en las infracciones de carácter disciplinario y sancionador, calificadas de muy graves, que se vinculan al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa [arts. 52.1.a) y 53.1.a) LTPA]. En este sentido el PAB (2019-2020) identifica dos cometidos específicos convertidos en instrumentos efectivos para ejercer el control de la publicidad activa. De un lado, la función de

<sup>5</sup> Hasta la fecha se han publicado 2 planes: el Plan de Actuación Bienal (2017-2018), aprobado por Resolución de 30 de octubre de 2017, de la Dirección del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; y, el Plan de Actuación Bienal (2019-2020), aprobado por Resolución de 31 de enero de 2019, de la Dirección del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

control se refuerza con la competencia para la tramitación de los expedientes de publicidad activa iniciados por denuncia. De otro, ese ejercicio de control podrá disponer de un nuevo instrumento de actuación a través de la aprobación de planes de control e inspección sobre la publicidad activa.

En el Plan de Actuación 2019-2020 el Consejo es más ambicioso en su relación con los sujetos obligados planteando, como área preferente de actuación, la tarea de optimizar los canales de comunicación. No menos importante es la labor, todavía pendiente para el Consejo, de lograr que los sujetos obligados conozcan sus obligaciones y responsabilidades apostando, como un instrumento eficaz para este objetivo, por la elaboración de una “guía de buenas prácticas”. En definitiva, a través del desarrollo de los Planes de Actuación el Consejo está afianzando, en su relación con los sujetos obligados, el conocimiento y cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y, en paralelo, fomentando las actividades que faciliten, a través de la comunicación telemática, su cumplimiento.

### II.2.2. El Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa

La LTPA establece que el control de la publicidad activa tiene varios escenarios, un primero que responde al control interno por los sujetos obligados, seguido de la posibilidad de que la ciudadanía pueda hacer efectivo ese control a través de denuncias ante el Consejo y, por último, el propio Consejo puede, por iniciativa propia, requerir la subsanación de los incumplimientos de publicidad activa que puedan producirse. Desde 2017 el PAB incorpora, como consecuencia de la atribución al Consejo de la capacidad de inspeccionar, a iniciativa propia, el cumplimiento, por parte de los sujetos obligados -entidades públicas, corporaciones, asociaciones, instituciones, entidades representativas de interés colectivos y otras entidades que perciban ayudas públicas- de las obligaciones de publicidad activa, la elaboración de un *Plan Anual de Control e Inspección sobre Publicidad Activa* (PCIPA)<sup>6</sup>. El Plan refleja las actuaciones del Consejo previstas para el control de la publicidad activa y los requerimientos concretos para la subsanación de sus incumplimientos. Si bien, el Consejo asume, dando un paso más al impulso de la transparencia, un nuevo objetivo plasmado en el Plan de 2018, la elaboración de directrices o recomendaciones de tipo general para la totalidad

<sup>6</sup> Hasta la fecha se han publicado 2 Planes: el Plan de Control e Inspección 2018, aprobado por Resolución de 8 de febrero de 2018, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (BOUCA, núm. 32, de 14 de febrero de 2018). El Plan de Control e Inspección 2019-2020, aprobado por Resolución de 7 de noviembre de 2019, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (BOUCA, núm. 219, de 13 de noviembre de 2019, cuyo ámbito temporal se extiende durante el año 2021 (31 de diciembre) por Resolución de 1 de diciembre de 2020, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (BOUCA, núm. 235, de 4 de diciembre de 2021).

de los sujetos obligados, resulten directamente o no afectados por la realización de sus actuaciones.

Desde su aprobación el PCIPA incluye en su ámbito de aplicación, a través de una muestra seleccionada con criterios objetivos y concretos, a la mayoría de los sujetos obligados y se despliega en varias líneas de actuación centradas en comprobar el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa. En el desarrollo y cumplimiento del Plan el Consejo podrá solicitar, en su condición de autoridad de control en materia de transparencia y en aplicación de su potestad de investigación (art.16.5 ECTPD), la colaboración de los sujetos obligados para que aporten la información o documentación que se les requiera.

El PCIPA presenta, vinculadas al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, las líneas de actuación siguientes:

- Línea 1. *Relativa a la obligación de suministrar información jurídica.* Verificación del cumplimiento de la obligación de publicación “de las disposiciones en boletín oficial estableciendo periodo de información pública” [art. 13.1.e) LTPA]. En este caso el ámbito de la actuación del Consejo tendrá como protagonistas a entidades de la Administración de la Junta de Andalucía y a Entidades Locales y afectará a los anuncios de apertura de periodos de información pública publicados en boletines oficiales.
- Línea 2. *Relativa a la obligación de suministrar información.* Aproximación al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa entre los sujetos obligados “por percepción de subvenciones por importe superior a 100.000 euros” (art. 5.1 LTPA). En este caso el ámbito de actuación del Consejo se centra en entidades y organizaciones beneficiarias de subvenciones de la Junta de Andalucía a lo largo del año 2017.
- Línea 3. *Relativa a la obligación de suministrar información.* Cumplimiento de obligaciones de publicidad activa entre “corporaciones de derecho público andaluzas y entidades asimilables en relación a sus actividades sujetas al derecho administrativo” [art. 3.1.h) LTPA]. En este caso el ámbito de la actuación del Consejo tiene por destinatarios a las federaciones deportivas andaluzas.
- Línea 4. *Relativa a la obligación de suministrar información institucional y administrativa.* Cumplimiento de obligaciones de publicidad activa por parte de “los entes instrumentales de las Universidades públicas andaluzas” [art. 3.1.f) LTPA]. En este caso el ámbito de actuación del Consejo se extiende a la totalidad de las Universidades públicas de Andalucía.

En el PCIPA 2019-2020, todavía vigente en la actualidad, las líneas de actuación ya definidas en el plan anterior se van consolidando y el Consejo se presenta, con la

incorporación de nuevos sujetos obligados por la Ley andaluza de transparencia, más ambicioso. Si bien, de su contenido destacamos la entrada de una nueva línea de actuación (línea 2) que implica la incorporación, con carácter ordinario, de nueva obligación de publicidad activa ligada a la exigencia de la publicación electrónica de los inventarios de tratamientos de datos para los sujetos obligados (art. 31.2 Ley Orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales). Concretamente se describen las siguientes líneas de actuación:

- Línea 1. *Relativa a la obligación de suministrar información.* Control del cumplimiento de obligaciones de publicidad activa por parte del “Parlamento de Andalucía y otras instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma”. Efectivamente, la ley andaluza incluye, en su ámbito subjetivo de aplicación, al “el Consejo Consultivo de Andalucía, el Consejo Económico y Social de Andalucía y el Consejo Audiovisual de Andalucía” [art. 3.1.b) LTPA]. Igualmente, el Parlamento estará sujeto “en lo que afecta al ejercicio de sus funciones administrativas” (art. 3.2. LTPA). En este caso el ámbito de actuación del Consejo se ciñe a los cuatro órganos mencionados.
- Línea 2. *Relativa a la obligación de suministrar información.* Verificación de la publicación electrónica por parte de los sujetos obligados de sus inventarios de actividades de tratamiento. En este caso el ámbito de actuación del Consejo recae sobre los sujetos obligados que lleven a cabo tratamientos de datos de los que sean responsables o encargados (art. 77.1 Ley Orgánica 3/2018).
- Línea 3. *Relativa a la obligación de suministrar información.* Comprobación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa entre los sujetos obligados “por percepción de subvenciones por importe superior a 100.000 euros”. En este caso el ámbito de actuación del Consejo se dirige hacia entidades y organizaciones beneficiarias de ayudas o subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía y de los entes locales. Y, de forma expresa, la inclusión de las fundaciones del sector público andaluz [art. 3.1.j) LTPA].

El PCIPA queda sujeto a seguimiento, con carácter trimestral, a través de un informe elaborado por el Área de Transparencia que lo elevará a la Dirección del Consejo y en el que reflejarán las actuaciones realizadas y las incidencias que impidan, en su caso, su cumplimiento. Una vez finalizado el Plan otro informe dará cuenta de los resultados alcanzados en cada una de las líneas de actuación y las propuestas que se incluirán en planes posteriores. La labor del Consejo concluye con la posibilidad de poder difundir recomendaciones de carácter general, así como adoptar criterios de interpretación uniforme para el mejor cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (art. 48.1.c) LTPA).

### II.3. Las resoluciones del Consejo de Transparencia

La LTPA apunta que la publicidad activa conlleva la obligación de “*hacer pública por propia iniciativa*” la información que permita garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública (art. 2.b), y que la información generada “*estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas webs*” de los sujetos obligados (art. 9.4). Para satisfacer esta obligación los sujetos obligados deberán garantizar que la información se publique de forma periódica, atendiendo al principio de veracidad, de tal manera que “*ha de ser cierta y exacta*”, así como que “*estará actualizada*” (art. 9.1). Paralelamente se reconoce el derecho a la publicidad activa (art. 7.a).

Ya hemos confirmado que la publicidad activa integra un conjunto heterogéneo de materias -institucional, organizativa, económica, etc.- sobre las que el CTPDA tiene atribuido el control que podrá ejercitar, de oficio o a través de denuncia, dictando requerimientos para la subsanación de los incumplimientos derivados de las obligaciones de publicidad activa (art. 23 LTPA). El CTPDA es competente para resolver las resoluciones iniciadas de oficio y las reclamaciones que se interpongan por el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de instituciones y entes sometidos a su control, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa.

#### II.3.1. Las resoluciones de procedimientos iniciados de oficio

La facultad de iniciación del procedimiento de oficio por el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa se atribuye al Director del CTPDA [(art. 10.3.b) ECTPD y art. 48.1.g) LTPA]. Para el ejercicio de esta competencia el Consejo debe verificar en el desarrollo de su actuación inspectora que no figuran disponibles, en sede electrónica, portal o página web del sujeto obligado, durante el periodo de información pública, los documentos que deben ser sometidos a información, por lo que constata la existencia de posibles incumplimientos en relación con la información a publicar. Iniciado el procedimiento se requiere, como trámite previo a la resolución que corresponda, la subsanación del presunto incumplimiento y, seguidamente el otorgamiento de un plazo que permita o bien subsanar la incidencia observada o formular, en su defecto, las alegaciones oportunas. En gran parte de los procedimientos iniciados de oficio procede la declaración de caducidad del procedimiento administrativo, sin perjuicio de que pueda iniciarse, ante los incumplimientos detectados un nuevo procedimiento de oficio donde se requiera expresamente su subsanación en cumplimiento, en este caso, de lo dispuesto en el art. 23 LTPA.

Conviene recordar que el Consejo aprobó, en relación con los procedimientos de control de las obligaciones de publicidad activa iniciados de oficio, el PCIPA

(2018) insertando, como Línea 1 de actuación, “*la verificación del cumplimiento del artículo 13.1.e) de la LTPA, en relación con disposiciones publicadas en boletín oficial estableciendo periodo de información pública*”. Por tanto, el Consejo da preferencia, a través de esta línea de actuación, a la comprobación de oficio del cumplimiento de la obligación de “*información de relevancia jurídica*” y, en especial, a la publicación de “*los documentos que deben estar sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación*”. Como resultado del interés por esta línea de actuación reseñar que el mayor número de resoluciones iniciadas de oficio por el Consejo se centran, durante el periodo 2016-2021, en los incumplimientos de dicha información, seguidas de la “*información institucional y organizativa*”; de la vinculada a “*información de altos cargos y personas que ejerzan máxima responsabilidad*” y, por último, la “*información sobre contratos, convenios y subvenciones*”, el resto de resoluciones presentan un carácter residual<sup>7</sup>.

En las resoluciones analizadas el Consejo constata que las únicas informaciones disponibles se circunscriben a la publicación del anuncio, por el que se convoca el trámite de información en el Boletín oficial correspondiente, en el Portal de Transparencia de la entidad, así como en el Tablón de Edictos virtual, pero con la omisión de cualquier referencia a la posibilidad de consulta del expediente. Así mismo comprueba que las alegaciones de los sujetos obligados manifiestan que la mera publicación del anuncio que convoca el trámite de información pública resulta suficiente para dar cumplimiento a la obligación de publicidad activa a la que están sujetos. Sin embargo, el Consejo confirma que la publicación del anuncio no se corresponde con las exigencias del art. 13.1.3 LTPA que exige la publicación telemática de la totalidad “*todos*” de los documentos que deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación. Por esta razón, el Consejo requiere a los sujetos obligados para que lleven a la práctica, en sede electrónica, portal o página web, la publicación de los documentos que deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación y, por tanto, dar cumplimiento a la obligación prevista en el citado art. 13.1.e) LTPA.

#### II.3.2. Las resoluciones de procedimientos iniciados por denuncia

La LTPA confirma que la publicidad activa no sólo constituye una obligación para los sujetos vinculados al cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, sino también formaliza un derecho “*de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen [...] de forma periódica y actualizada la información veraz*” para que su conocimiento permita garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública (art. 7). En

<sup>7</sup> Sobre las resoluciones del CTPDA ver página web <https://www.ctpdandalucia.es/buscar-resoluciones-sobre-denuncias> (última visita: 22/09/2021).

aplicación de este precepto cualquier persona está legitimada para denunciar posibles incumplimientos en que puedan incurrir los órganos y entidades incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTPA. En este nuevo ámbito el CTPDA está facultado igualmente, previa denuncia, para resolver las reclamaciones que se interpongan con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa. En estos procedimientos la competencia para la resolución de la denuncia interpuesta también reside en el Director del Consejo [(art. 10.3.b) ECTPD y art. 48.1.g) LTPA]. Además, debe señalarse que el personal funcionario del Consejo cuando lleve a cabo funciones de investigación, tanto en los procedimientos iniciados por denuncia como de oficio, tendrá el carácter de agente de la autoridad, lo que dará lugar a que los sujetos obligados deberán poner a su disposición la información que les sea requerida (art. 16.5 ECTPD).

En el ejercicio del derecho a la publicidad activa es determinante que las denuncias presentadas puntualicen la información cuya ausencia se reclama y no que se limiten a señalar la falta de publicación en cualquiera de los medios utilizados (sede electrónica, portal o página web) o que no ofrezcan elementos de información suficientes que permitan la identificación de las exigencias de publicidad activa. En este sentido la doctrina establecida en las resoluciones del Consejo (entre otras, Resolución PA-36/2017, de 4 de octubre y Resolución PA-37/2017, de 11 de octubre) señala que la función del Consejo no es la de “reconstruir de oficio las denuncias”, éstas deben concretarse por el denunciante y el Consejo, solo después de comprobar que las exigencias de publicidad activa son incumplidas, podrá actuar verificando la denuncia y, en su caso, proceder al requerimiento expreso para la subsanación de los incumplimientos.

Para cumplir con el requisito el procedimiento concede a la persona denunciante, de conformidad con lo previsto en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (art. 68.1), trámite de subsanación para que precise las obligaciones de publicidad activa que hayan sido desatendidas, procediendo, en caso contrario, a dar por desistida la denuncia. Por otro lado, si se comprueba la existencia de un incumplimiento defectuoso de la obligación de publicidad activa, el Consejo ha de requerir, de forma expresa, al sujeto obligado que proceda a la publicación de la información. De tal forma que cuando el requerimiento expreso del Consejo sea desatendido el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa podrá comportar una infracción muy grave [art. 52.1.a) LTPA] dando lugar a las sanciones previstas en el art. 55.2.c) LTPA, e incluso al cese del cargo del responsable o a su inhabilitación temporal. De igual forma, si se suministra información con incumplimiento de las exigencias derivadas del principio de veracidad (art. 6 LTPA) se producirá una infracción grave con su correspondiente sanción, e igualmente podrá derivar en cese del cargo o inhabilitación temporal.

Potencialmente todo incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa es susceptible de ser sancionado, no obstante, la concurrencia de circunstancias concretas como “reiteración”, darán lugar a la determinación de la comisión de la infracción. Por tanto, no es posible establecer un criterio general que determine ante un incumplimiento, una vez subsanado, que deba ser sancionado o no.

Atendiendo al número de resoluciones del CTPDA las vinculadas a denuncias y las derivadas del incumplimiento de la información jurídica y, más en concreto, de “los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación” son las más numerosas. La exigencia de dar publicidad no se cumple facilitando el acceso, exclusivamente, a los documentos que contengan la decisión del órgano administrativo de someter el procedimiento administrativo al trámite de información pública. No basta, para hablar de publicidad activa, incluir los enlaces o referencias a los anuncios de información pública si no van acompañados de sus contenidos, tampoco haber cumplido su obligación mediante publicación en el boletín oficial. En este punto el Alto Tribunal (Sentencias de 8 y 12 de abril de 2011), considera que la omisión de la obligación de publicidad activa en tablón de anuncios o en boletín oficial supone un incumplimiento del deber de publicidad legalmente establecido, deber ligado a los principios de participación ciudadana (art. 105.a CE) y publicidad (art. 9.3) que refuerzan el carácter esencial del trámite de audiencia pública, de ahí que su omisión provoca la nulidad de pleno derecho de la disposición administrativa.

La nueva exigencia de publicidad activa implica un importante avance de transparencia pública, por un lado, permite una mayor difusión y conocimiento de las actuaciones públicas por la ciudadanía y, por otro, su participación real en la toma de decisiones. El propio Tribunal Supremo consolida la relevancia del cumplimiento del deber de publicidad señalando que “al tratarse de disposiciones que inciden en el patrimonio jurídico de los administrados, los mismos han de tener la posibilidad de alcanzar un cabal conocimiento de su contenido mediante la irrenunciable publicidad y disponer de un trámite de audiencia en el que puedan ejercitar su derecho de participación”<sup>8</sup>.

#### II.4. El informe de rendición de cuentas de su actividad de control

El CTPDA tiene encomendada en materia de transparencia la elaboración y aprobación de un informe anual relativo a los resultados de su actividad. Para el cumplimiento de esta función de rendición de cuentas el CTPD debe hacer uso de

<sup>8</sup> De acuerdo con esta línea jurisprudencial el Defensor del Pueblo Andaluz formula Resolución en la queja 16/3681, dirigida a la Consejería de la Presidencia y Administración Local <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/recomendamos-que-se-de-publicidad-efectiva-a-la-publicacion-de-los-documentos-sometidos-a-tramite-de> (última consulta 03/06/2021).

las funciones de control escenificadas a través de la elaboración de dicha memoria. El documento, que deberá presentar su Director ante el Parlamento al efecto de justificar las actividades realizadas por este órgano, se convierte en un instrumento imprescindible para controlar el cumplimiento de la publicidad activa. El contenido básico de esta memoria se refiere a las actuaciones desarrolladas por este órgano recogiendo información relativa al grado de aplicación y cumplimiento de la Ley de transparencia, en concreto, desde criterios interpretativos y recomendaciones; relación de reclamaciones; actividades de asesoramiento; requerimientos efectuados, hasta evaluación del grado de cumplimiento de los deberes de publicidad activa por parte de los sujetos afectados. En este amplio abanico de competencias la LTPA es singular y precursora, a la hora de diseñar el régimen de garantías y las competencias del CTPDA, al dar entrada, junto al control de oficio, a la participación ciudadana, permitiendo a los ciudadanos y organizaciones presentar denuncias por incumplimientos en el ámbito de la publicidad activa (art. 23).

En los últimos años la presentación de las memorias ha permitido evaluar, de forma positiva, la actividad de este órgano independiente de control cuyo ámbito de actuación se extiende a todo el sector público andaluz, desde las instituciones autonómicas, Administración de Justicia, Administración Local, otras entidades dependientes, Universidades del sistema público andaluz, así como a las entidades que prestan servicios públicos. De acuerdo con los datos disponibles desplegados por el informe de 2019 se aprecia un descenso en el número de reclamaciones y denuncias presentadas ya que se dictaron un 13% menos de resoluciones que en el año anterior. De un total de 633 resoluciones se emitieron 255 en materia de publicidad activa (de ellas el 91% tuvo como órgano de reclamación las entidades locales y el 8% restante, la Junta de Andalucía). Del total de dictámenes emitidos el 54% se remitieron al organismo denunciado para la subsanación de la información no publicada y el resto, el 46% se archivaron<sup>9</sup>.

Desde el año 2016 el Consejo registra las denuncias por incumplimientos de publicidad activa y del análisis de los datos se refleja, después de un periodo de incremento, la tendencia a la baja por lo que se puede interpretar que el cumplimiento de la publicidad activa se está apuntalando en el ámbito de las Administraciones Públicas. No obstante, persiste un importante déficit en el cumplimiento de la publicidad activa, con más del 85% de las denuncias presentadas frente a incumplimientos de las entidades locales y, en el resto de organismos denunciados destaca, con un porcentaje del 11%, la Junta de Andalucía.

<sup>9</sup> Portal de Transparencia en la página web de la Junta de Andalucía <https://www.ctpdandalucia.es/transparencia-del-consejo/planificacion-evaluacion-estadistica/informes-anales-de-actuaci%C3%B3n> (última consulta: 18/06/2021).

Las denuncias son efectuadas tanto por personas físicas como jurídicas, siendo las más numerosas, con un porcentaje del 83,9% total, las procedentes de personas jurídicas. Si bien se observa un cambio de tendencia en los dos últimos años, donde las denuncias de particulares han sido las mayoritarias, por lo que la implicación de la ciudadanía en el proceso de consolidación de la transparencia apunta en una buena dirección. El Consejo a lo largo de su actuación ha resuelto, de un total de 727 denuncias, 703, lo que supone un 96,7%. En cuanto al sentido de las resoluciones el Consejo ha estimado que más del 50% de las denuncias presentadas acuerdan la existencia de incumplimientos y requieren su subsanación. Y el resto un 42,2% de las resoluciones tuvieron como destino el archivo de las correspondientes denuncias.

### III. EL CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LA PUBLICIDAD ACTIVA POR LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

#### III.1. La vinculación de la Cámara de Cuentas de Andalucía con el principio de transparencia

En los sistemas democráticos la fiscalización que se efectúa en el ámbito público se contempla como una tarea sustancial practicada por instituciones de control que juegan, identificadas como pilar esencial del sistema democrático y mecanismo de buen gobierno, un papel esencial en la mejora de la Administración pública a través del impulso de los principios de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno (OCEX 2015: 2). Para el control externo de la gestión pública se confirma, como órgano superior fiscalizador, el Tribunal de Cuentas y se autorizan, reconocida la capacidad de control externo a las Comunidades Autónomas<sup>10</sup>, órganos específicos para la fiscalización en el sector público autonómico, los Órganos Autonómicos de Control Externo (OCEX). En la Comunidad Autónoma de Andalucía se configura como institución autonómica de control externo, a partir de su reforma estatutaria (2007), la Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA). Un nuevo órgano cuyo ámbito de aplicación se extiende al sector público andaluz y, de forma expresa, a la Junta de Andalucía y a sus entes locales<sup>11</sup>. Desde su creación la CCA como “una de las claves de cierre de la organización democrática de la autonomía” (Navas Vázquez: 2003:266), juega en su ámbito competencial un papel similar al que tiene encomendado el Tribunal de Cuentas como órgano de control y fiscalización.

<sup>10</sup> Por la Ley Orgánica 2/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (arts. 17 y 22).

<sup>11</sup> Artículo 130 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.



En el ámbito de la gestión pública el control externo y la transparencia integran, junto a la contabilidad pública, un triángulo cuya función coordinada está logrando procesos de mejora continua de las instituciones públicas (Viñas 2018: 36). En este nuevo modelo de gestión hay cambios muy significativos -como la ampliación del ámbito de las responsabilidades públicas, del contenido de la rendición de cuentas o de las actuaciones a fiscalizar- donde la transparencia resulta necesaria para la rendición de cuentas y el control de la actividad pública (Vila 2013: 58). Todas las fiscalizaciones -financiera, operativa y de cumplimiento- del sector público contribuyen al buen gobierno y a la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas y en este proceso los OCEX permanecen en una situación de cambios continuos, de mejora, de difusión de sus actuaciones, en definitiva, de su adaptación, como mecanismos de control, a la exigencia de un mayor esfuerzo de transparencia (Montesinos 1999: 47). Sin mecanismos de control, tanto internos como externos, es imposible “una transparencia fiable de la gestión pública -de fondos-” (Ipiñazar, 2015:32).

En este contexto de cambio las Leyes de Transparencia no identifican un ámbito subjetivo común que permita el establecimiento de un marco general del sector público para la fiscalización, por los órganos de control, del cumplimiento del principio de transparencia. A pesar de ello, la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas<sup>12</sup> confirma que su función fiscalizadora se despliega sobre la actividad económico-financiera del sector público sometida a una serie de principios entre los que se incluye, expresamente “de (...) transparencia...” (art. 9.1). La transparencia en la actividad administrativa cumple el doble objetivo de garantía para los ciudadanos y de criterio de actuación general del aparato público<sup>13</sup> y se consagra como un principio rector de la actividad administrativa de los órganos de control para permitir “cerrar el paso a la posibilidad de gastar más y fomentar necesariamente gastar menos” (Corona, 2004:15). Y, en este sentido, la transparencia plantea a las instituciones de control externo retos y cambios para lograr un sector público más transparente en su gestión apostando por el impulso de la fiscalización operativa o de gestión. Un cambio que podría completarse con la atribución de funciones de control sobre la aplicación de las leyes de transparencia, es decir, de una fiscalización específica y particularizada de su cumplimiento, una oportunidad por la que ya muestran interés algunos órganos de control (Genaro, 2016: 33). En esta línea la CCA está incorporando en la esfera de su actividad de fiscalización los

<sup>12</sup> Tras su modificación por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos (art. 3).

<sup>13</sup> Exposición de Motivos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

primeros informes de cumplimiento de la obligación de publicidad activa en el ámbito del sector público, en concreto, del sector público andaluz<sup>14</sup>.

No cabe duda de que la falta de tradición en materia de evaluación de entes públicos comienza a desaparecer con la fiscalización por órganos de control externo de las cuentas anuales de cada Comunidad Autónoma, de centenares de municipios, de diputaciones y de sus respectivos sectores públicos, tampoco que el objetivo fundamental de las Leyes de Transparencia es “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública” (art. 1 LTAIBG), por tanto, nadie puede negar que los órganos de control externo sean instrumentos primordiales para su regulación en el ámbito autonómico porque sin ellos la Ley de Transparencia podría “servir de muy poco”<sup>15</sup>.

### III.2. La función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas de Andalucía

La Cámara de Cuentas de Andalucía se instituye, como órgano externo de control, por la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía (LCCA), dependiendo orgánicamente del Parlamento de Andalucía, pero actuando con total autonomía e independencia funcional<sup>16</sup>. Identificado como “uno de los órganos que permite calibrar el grado de integración de las facultades y poderes que engloba la autonomía”<sup>17</sup>, le corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La legislación autonómica otorga a este órgano las tres funciones habituales que desarrollan los órganos de control externo: la de fiscalización, la de enjuiciamiento por delegación del Tribunal de Cuentas y la de asesoramiento o consultiva del Parlamento de Andalucía.

La CCA asume la función fiscalizadora, como función principal, con la finalidad de control de la gestión de los fondos públicos por el sector público y con el objetivo de contribuir a que el ciudadano perciba que “la Administración está controlada, que ese control es auténtico y que, a través del mismo, se conoce todo lo referente a la correcta utilización de los recursos públicos”<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Por citar, el Informe SL 04/2016, de cumplimiento del principio de transparencia en determinados municipios de 20.000 a 50.000 habitantes; y, el Informe SL 05/2017, de fiscalización del principio de transparencia por la Diputación de Almería.

<sup>15</sup> Afirmación del Presidente del Colegio de Censores Jurados de Cuentas de Catalunya -Daniel Faura- recogida en la apertura del XXIII Foro del Auditor, celebrado en Sitges en 2013.

<sup>16</sup> Artículo 5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía. En adelante RCCA.

<sup>17</sup> Como apunta la Ley 3/2011, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía (Exposición de Motivos).

<sup>18</sup> Consejería de la Presidencia e Igualdad: Oficina del Portavoz del Gobierno, *Intervención del Presidente de la Junta en el 25º aniversario de la Cámara de Cuentas de Andalucía*, 2013, p. 5.

A partir de y sobre la base de esta función fiscalizadora general se le atribuyen un conjunto de funciones más específicas (art. 4 LCCA y art. 4 del RCCA):

- a) Fiscalizar la actividad económica-financiera del sector público andaluz, debiendo velar por la legalidad y eficacia de los actos que entrañen un reconocimiento de derechos y obligaciones económicos, ingresos y pagos derivados de ellos y de las demás inversiones o recaudaciones de fondos públicos (entre otros, ayudas, avales, créditos, subvenciones) mediante la realización de auditorías de regularidad.
- b) Verificar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los programas presupuestarios y en la memoria de los avales, créditos, subvenciones y demás ayudas otorgadas, a través de auditorías operativas para comprobar que las actuaciones son conformes a los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- c) Asesorar al Parlamento de Andalucía en la materia propia de sus competencias.
- d) Examinar los contratos administrativos celebrados por los componentes del sector público comprobando en el proceso de contratación el cumplimiento de la legalidad.

Por otro lado, la CCA podrá realizar aquellas otras actuaciones que le encomiende el Tribunal de Cuentas, como la instrucción de diligencias en los procedimientos de responsabilidad contable y las actuaciones de fiscalización específicas que se le deleguen. Entre sus competencias destacar la labor de control y fiscalización de las ayudas, avales, créditos y subvenciones concedidas por el sector público. Así como, la evaluación de los sistemas de control interno insistiendo en los aspectos relativos al tratamiento de la información.

La CCA ha de materializar sus funciones “de cuya ejecución pueda formarse juicio suficiente sobre la calidad y la regularidad de la gestión económica-financiera del Sector Público Andaluz” (art. 5 LCCA). Con el marco competencial diseñado las funciones de fiscalización y control de la CCA no se limitan, exclusivamente, a la auditoría de los aspectos financieros o contables. En su función fiscalizadora se introduce una labor más vinculada a la atención a la legalidad, en el sentido de comprobar la actividad controlada y verificar su adecuación dadas las posibles consecuencias –sancionadoras- que se pudieran derivar, que irían más allá de una labor de fiscalización de cuentas. Y, todo ello sin olvidar, el interés por fiscalizar la mejora de la gestión pública. En esta dirección para lograr sus objetivos la labor de la CCA debe ser más activa, a través de auditorías de operatividad, no limitándose al control de la regularidad contable y la legalidad, alcanzando a la economía, la eficacia y la eficiencia de la gestión, (Navas, 2003: 282).

### III.3. La independencia de la Cámara de Cuentas como garantía de transparencia

La independencia organizativa y operativa de las entidades de fiscalización es fundamental para garantizar la transparencia y la integridad de la gestión pública. Sin embargo, la legislación andaluza, sin ser la única, sigue siendo inadecuada para resolver algunas debilidades de la CCA en el ejercicio de sus funciones y, en concreto, por ser un medio garantista de la objetividad e imparcialidad de la actuación fiscalizadora, el desafío de la independencia de la actuación de sus miembros.

El apoyo y la promoción de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) se convierte en la primera de las prioridades transversales para la INTOSAI<sup>19</sup>, que centra, a lo largo del periodo 2017-2022, sus metas estratégicas en orientar a las EFS en la promoción de la rendición de cuentas, la transparencia y el buen gobierno<sup>20</sup>. La garantía de la independencia se manifiesta por los propios órganos de control como una exigencia permanente en *los Encuentros Técnicos de los OCEX* celebrados cada año<sup>21</sup>. Si bien, la fragilidad sobre la objetividad de sus actuaciones se pone de relieve en el propio sistema de nombramiento –ausencia de criterios técnicos y profesionales previos; mínima independencia efectiva y formal; falta de limitación a la renovación del mandato- y en el régimen de limitaciones e incompatibilidades para el ejercicio de actividades profesionales y cargos, tanto con carácter previo como tras finalizar su mandato.

La previsión legal sobre las limitaciones de titulación, experiencia profesional previa y especialidad no parecen suficientes ni apropiadas para garantizar su independencia, al señalar que “serán elegidos entre personas de reconocida competencia profesional” (art. 25.1 LCCA). Estas especificaciones se recogen, de forma muy genérica “personas con titulación superior de reconocida competencia profesional y experiencia en los ámbitos de la Economía, el Derecho, la Auditoría y la Contabilidad” (art. 33.1 ROFCCA), pero sin reflejar mínimos sobre experiencia profesional y capacidad técnica acreditadas.

<sup>19</sup> Siglas que identifican a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

<sup>20</sup> En su Plan estratégico 2017-2022, Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), p. 3. Del mismo modo, en su Plan estratégico 2019-2023 se mantiene como un desafío al afirmar que “los niveles decrecientes de independencia, especialmente en términos operativos, son tendencias alarmantes”, p. 53.

<sup>21</sup> Así en el X Encuentro Técnico (2013) se indica que “Es necesario reforzar la independencia y la apariencia de independencia de los OCEX”; en el XI Encuentro Técnico (2015) se reivindica “preservar su independencia y su autonomía funcional con respecto a instancias gubernamentales, parlamentarias o de otro tipo”; y, de forma más concreta en relación con la contratación, se apunta en el XII Encuentro Técnico (2017) que “es imprescindible... la despolitización de los gestores, asesores y, en su caso, fiscalizadores y el refuerzo de la independencia de los órganos de control”.

La ley define el papel y naturaleza técnica de este órgano de control donde la presencia de partidos políticos debilita su independencia y, en ocasiones, como manifiesta (Martínez 2017: 11) los órganos de control se “distraen” de la función técnica encomendada. La independencia política en el ejercicio de las funciones de la CCA no se muestra con la dependencia efectiva y formal de sus consejeros respecto de los grupos políticos que los proponen “todos los grupos parlamentarios, con excepción del Grupo Mixto, tienen derecho, como mínimo, a que uno de los miembros elegidos proceda de su propuesta” (art. 24.1 LCCA). La falta de limitación de la renovación del mandato es otra de las carencias de la normativa andaluza que solo confirma su duración por un periodo de seis años (art. 24.1 LCCA). Acercándonos al régimen de incompatibilidades se incorpora, junta al régimen general para las actividades derivadas del desempeño de la función fiscalizadora (art. 35 ROFCCA), otro régimen, por incompatibilidades sobrevenidas en el año inmediatamente anterior al ejercicio del cargo, más simbólico que efectivo (art. 24.1 LCCA). Sin embargo, la ley actual carece de regulación sobre las incompatibilidades posteriores al mandato de los consejeros.

No hay duda de que la demanda de transparencia conlleva a fortalecer la independencia del órgano de control externo, pero para ello es necesario apostar por reformas del modelo elegido que refuercen su función fiscalizadora y su propia eficiencia<sup>22</sup>. En este sentido, la credibilidad de la función de control público de la CCA se verá reforzada, siendo práctica habitual de los OCEX, con la incorporación de limitaciones –a uno o dos periodos máximo- del mandato de los consejeros<sup>23</sup>. En cuanto al nivel de formación de los consejeros sería viable, varias leyes de OCEX siguen este modelo, la apuesta de incorporar un triple requisito para el acceso al cargo: formación –titulación académica superior–, experiencia y reconocido prestigio profesional<sup>24</sup>.

Para la mejora del régimen de las incompatibilidades son varias las medidas que podrían ser de aplicación para la CCA. Una modificación garante de independencia e idoneidad para el desempeño del cargo consistiría en la declaración de compatibilidad presentada al Parlamento<sup>25</sup>; igualmente, la comparecencia de las

<sup>22</sup> Así, la desvinculación política de los grupos parlamentarios, la limitación de mandato, la incorporación de requisitos mínimos de experiencia profesional previa y especialidad se plantean como “recomendaciones” en la *Revisión entre pares de la Cámara de Cuentas de Andalucía* (ejercicio 2016) ejecutada, de forma conjunta, por la Sindicatura de Comptes de Catalunya y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

<sup>23</sup> Por ejemplo, la renovación del cargo por una sola vez se contempla en la Ley 18/2010, de 7 de junio, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña -LSCC- (art. 18.1).

<sup>24</sup> A modo de ejemplo, la Ley del Consejo de Cuentas de Galicia exige titulación académica superior, competencia reconocida y experiencia profesional -más de 12 años de ejercicio- (art. 12.2); del mismo modo se pronuncia la Ley 18/2010, de 7 de junio, de la Sindicatura de Cuentas (art. 18.2), con una exigencia de 15 años de experiencia profesional. En el resto de legislaciones autonómicas -Aragón, Castilla y León, Euskadi, Islas Baleares, Madrid y Valencia- que regulan estos requisitos se exigen un periodo mínimo de 10 años.

<sup>25</sup> La declaración de no incompatibilidad se recoge en el art. 21.1 LSCC.

personas propuestas ante una Comisión del Parlamento<sup>26</sup>. Tampoco renunciar a la alternativa de la introducción de un procedimiento donde las personas que reúnen las condiciones objetivas para ser Consejero presenten una solicitud ante la Comisión competente, quién tras el examen de todas las propuestas, por último, proceda a su elección como sostiene para reforzar la transparencia (Medina 2015). Una vez designados cabría incluir la obligación de comunicar al Pleno del órgano de control cualquier situación de incompatibilidad sobrevenida<sup>27</sup>. Mayor significación se presenta con las novedades y cambios que alcanzasen a los periodos previos y posteriores al ejercicio de los cargos. Por un lado, el periodo de incompatibilidades anterior al ejercicio del cargo que incluye una limitación mínima de un año podría sustituirse (art. 33.2 ROFCCA), teniendo en cuenta la duración de los procesos de fiscalización, por una limitación mayor -mínima de dos años- y más intensa para aquellos consejeros con vinculación política, sindical o empresarial -hasta seis años-<sup>28</sup>.

Más allá del mandato la independencia de los órganos de control parece debilitada ante la falta de previsión de un régimen de incompatibilidades posterior. Ningún OCEX incorpora en su regulación un régimen de prohibiciones posteriores que encontramos, por el contrario, en el ámbito privado donde, para el progresivo fortalecimiento del deber de independencia, la Ley de Auditoría de Cuentas (LAC) acoge situaciones prohibidas e incompatibilidades. La LAC contempla prohibiciones posteriores a la finalización de la auditoría e identifica el periodo mínimo -dos años- en el que debe cumplirse el deber de independencia (art. 39.2.c). De esta forma la independencia debe quedar protegida y no ponerse en riesgo por compromisos, expectativas o intereses futuros que puedan comprometer la actuación objetiva de los auditores (Rubio 2016: 86).

Los cambios expuestos pretenden reforzar la independencia logrando que los consejeros actúen de forma objetiva<sup>29</sup> y, en especial, demostrar que “deben ser y parecer ser independientes” para poder ejercer la función fiscalizadora<sup>30</sup>. Por ahora la ampliación de los ámbitos objetivo y subjetivo de actuación para reforzar el cumplimiento de la legalidad; la significatividad de sus recomendaciones; el

<sup>26</sup> La evaluación de la idoneidad de las personas se sujeta a su comparecencia ante comisión parlamentaria en el art. 12.6 de la Ley 8/2015, de 7 de agosto, del Consejo de Cuentas de Galicia -LCCG- (Ley de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, y del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre, para la prevención de la corrupción).

<sup>27</sup> Pauta reconocida tras la toma de posesión en el art. 19.3 y 4 del Reglamento de régimen interior del Consejo de Cuentas de Galicia.

<sup>28</sup> Como incorpora en su régimen de incompatibilidades el art. 12.2.bis.b LCCG.

<sup>29</sup> Recomendación Europea 2002/590/CE, de la Comisión de 16 de mayo de 2002 Independencia de los auditores de cuentas en la UE: Principios fundamentales.

<sup>30</sup> Preámbulo, apartado III, de la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas.

impulso de las auditorías operativas para evaluar la utilización de los recursos públicos con criterios de eficacia, eficiencia y economía; la necesidad de reforzar sus competencias de vigilancia de la utilización de los recursos públicos para la prevención y lucha contra la corrupción son todavía algunas de las mejoras pendientes alrededor de la labor fiscalizadora de la CCA.

#### III.4. La planificación y control de la transparencia

Para abordar su labor fiscalizadora y evaluar la eficacia y eficiencia de sus actuaciones los OCEX cuentan con una herramienta imprescindible introducida en nuestro ordenamiento, poco a poco como obligación, la planificación, con la que se está consiguiendo que los órganos de gestión asuman una posición más activa alejada de “lo burocrático” en el ejercicio de sus funciones (Gimeno 2019: 6). Tras su recepción como principio general que deben respetar todas las Administraciones Públicas en su actuación la planificación se identifica, como exponentes de los nuevos criterios que han de guiar la actuación de la organización pública, con los principios de transparencia y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas<sup>31</sup>. En el marco de su actividad los OCEX incluyen la planificación estratégica como el marco general donde se establecen los objetivos de su función fiscalizadora, las líneas generales de su actuación para alcanzarlos y las áreas de fiscalización preferentes.

La CCA desarrolla sus competencias, como institución encargada de promover la transparencia en el destino de los fondos públicos, incrementando su actividad fiscalizadora a través de dos instrumentos de planificación: por un lado, el Plan Estratégico y, por otro lado, el Plan de Actuación.

##### III.4.1. El Plan Estratégico

Precisamente en esta línea de compromiso de la organización y de ejercicio de transparencia se procede a la elaboración de un Plan Estratégico (2012-2017) por parte de la CCA, con el que se pretende el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas y de acciones encaminadas al aprovechamiento de nuevas oportunidades y al encuentro de nuevos desafíos<sup>32</sup>. La CCA presenta en el Plan Estratégico las líneas de actuación para el cumplimiento de su misión,

<sup>31</sup> Desde la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público la figura de la planificación estratégica se prevé de forma generalizada, precisamente en el ámbito de la transparencia, en las leyes de Transparencia. En Andalucía se menciona expresamente la planificación de cada Consejería de las acciones que va a desarrollar en materia de transparencia (art. 42 Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía).

<sup>32</sup> Un papel encomendado al Plan Estratégico por el Tribunal de Cuentas en su *Plan estratégico 2018-2021. Objetivos estratégicos, objetivos específicos y medidas*, 2018, p. 3.

diferenciando objetivos vinculados a su actividad de vigilancia y supervisión y objetivos unidos a la actividad proactiva del órgano. Los objetivos ligados a la actividad de fiscalización se centran en: incrementar la actividad fiscalizadora con el impulso de auditorías y reforzando las fiscalizaciones operativas; lograr que las operaciones de fiscalización se desarrollen de forma equilibrada en el conjunto de los subsectores públicos; planificar las actuaciones dando prioridad a aquellas áreas que impliquen mayores riesgos en las actuaciones fiscalizadoras; minimizar los periodos de actividad fiscalizadora y, por último, fortalecer las relaciones externas de la propia Cámara con la sociedad.

En el ejercicio de sus funciones este órgano de control concentra parte de su actividad en formular actuaciones destinadas a evidenciar la transparencia como criterio de actuación, en concreto: Promover la transparencia en el destino de los fondos públicos proporcionando conocimiento, instrumentos y herramientas que favorezcan la mejora de la gestión pública; Reforzar el compromiso de la CCA con la transparencia en su actuación y en su gestión realizando una auditoría externa e independiente de las cuentas anuales del ejercicio.

##### III.4.2. El Plan de Actuación

La fiscalización por la CCA del principio de transparencia se fundamenta en la exigencia de publicar, de forma periódica y actualizada, información cuyo conocimiento sea relevante para garantizarla (art. 5 y ss. LTAIBG y art. 9 y ss. LTPA). La CCA aprueba anualmente, como función principal del Pleno, un Plan de Actuaciones en el que se recoge la previsión de las fiscalizaciones que se realizarán en cada ejercicio, sin perjuicio de las oportunas modificaciones que se puedan aprobar (art. 5 LCCA). El resultado de la actividad fiscalizadora de la CCA se exterioriza a través de informes anuales o especiales que se remitirán al Parlamento de Andalucía y al Tribunal de Cuentas y se publicarán en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (art. 12.1 LCCA).

Desde su implantación la CCA ha incluido en los Planes de Actuación informes de fiscalización vinculados con la transparencia y la actividad de publicidad y comunicación institucional, principalmente, en el ámbito local. Y es que la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía reconoce el principio de publicidad activa en el ámbito de las Corporaciones Locales indicando el deber de publicar determinada información en sus sedes electrónicas o en la respectiva diputación provincial (art. 54.1). La responsabilidad de las entidades locales respecto al principio de transparencia es así en tanto en cuanto estas entidades “*deben publicar de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada la información pública cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación por parte de*

la ciudadanía y de la sociedad en general y favorecer la participación ciudadana en la misma” (art. 9.1 LTPA). En este sentido, “adoptarán las medidas oportunas para asegurar la difusión de la información pública y su puesta a disposición de la ciudadanía de la manera más amplia y sistemática posible” (art. 9.1. LTPA).

Los primeros Planes de Actuación de 2014 y 2015 diseñados por la CCA realizan controles a la actividad de publicidad y comunicación institucional desarrollada por los municipios; en el Plan de 2014 la fiscalización recae sobre los municipios de 50.000 a 100.000 habitantes y en el Plan de 2015 respecto de los comprendidos entre 75.000 a 100.000 habitantes. Los Planes de Actuación de 2016 y 2018 identifican informes sobre la transparencia de las entidades municipales, concretamente se incluyen informes relativos a municipios de 20.000 a 50.000 habitantes<sup>33</sup>. De igual forma, la transparencia es protagonista de los informes de control practicados a nivel provincial en los Planes de actuación de 2017 y 2019, donde la transparencia de las Diputaciones provinciales es objeto de fiscalización<sup>34</sup>.

El ámbito de aplicación de los Planes de Actuación se configura en distintos escenarios para el ejercicio de la función fiscalizadora por la CCA. De un lado, se recurre a las auditorías de legalidad para verificar el cumplimiento de la transparencia, en su esfera de publicidad activa, por los municipios, del mismo modo para determinar si las Diputaciones provinciales cumple o no. Paralelamente se practica una auditoría operativa de los sistemas y procedimientos seguidos para la prestación por las entidades provinciales de asistencia técnica a los municipios de la provincia, en especial a los de menor capacidad económica y de gestión, para el cumplimiento de la transparencia en dicha vertiente de publicidad activa [art. 36.1.b) LBRL]. Tanto unas como otras auditorías se plantean con el objetivo de obtener evidencias sobre la presencia de incumplimientos relevantes de las obligaciones legales de transparencia o de incorrecciones materiales. En todo caso, las auditorías de legalidad y operativas se harán efectivas de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo<sup>35</sup>.

Los objetivos de fiscalización de los informes anuales son, en función de la diversidad de responsables, distintos. Si nos referimos a los municipios se identifica

<sup>33</sup> En el Plan de Actuación de 2016 se auditaron los municipios de Conil de la Frontera (Cádiz), Puente Genil (Córdoba), Almuñécar (Granada), Ronda (Málaga) y Écija (Sevilla) y, en 2018, los municipios de Barbate (Cádiz), Loja (Granada), Isla Cristina (Huelva), Antequera (Málaga) y Tomares (Sevilla).

<sup>34</sup> En el Plan de Actuación de 2017 se audita la Diputación Provincial de Huelva y, en 2019, la Diputación Provincial de Almería.

<sup>35</sup> Así, con las ISSAI-ES 100 “Principios fundamentales de fiscalización del sector público”, ISSAI-ES 400 “Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento”, ISSAI-ES 4000 “Directrices para la fiscalización de cumplimiento” y la Guía práctica de fiscalización GPF-OCEX 4001 “Las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad y modelos de informes”.

un solo objetivo general, sin distinción por razón del número de población, que se sintetiza en el análisis del cumplimiento del principio de transparencia (publicidad activa y derecho de acceso). Mientras que los objetivos ligados a las instituciones provinciales son más exigentes, abarcando el incumplimiento de las normas relativas a la transparencia, al entorno tecnológico y a la salvaguarda de la información y, además, se añade el control interno y los sistemas de información que gestionan los Portales de Transparencia y los procedimientos para la prestación de asistencia técnica a los municipios. Precisamente para cumplir con la amplitud de objetivos perseguidos la CCA agrupa los indicadores de transparencia que se exijan a las Corporaciones Locales de Andalucía según los bloques de información -Información institucional y organizativa; información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad; información sobre planificación y evaluación; información de relevancia jurídica; información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana; información sobre contratos, convenios y subvenciones; información económica, financiera y presupuestaria- previstos en los arts. 10 a 16 LTPA.

### III.5. El informe de fiscalización de su actividad de control

La CCA como entidad fiscalizadora superior tiene encomendada la misión de velar por la buena gestión de los fondos públicos de Andalucía, proporcionando al Parlamento, a las entidades fiscalizadas y a la ciudadanía, informes de control externo sobre la gestión de los fondos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de las administraciones. El control externo del cumplimiento de la transparencia finaliza, practicadas las auditorías correspondientes, con la elaboración de un informe de fiscalización por la CCA donde expresará la opinión sobre los incumplimientos o no de la normativa y los procedimientos aplicados al principio de transparencia. En los casos de ausencia total de publicación se considerarán como incumplimientos significativos y, en consecuencia, su tratamiento será considerado como denegación de la opinión. Del mismo modo ocurrirá ante la ausencia de publicación de los requerimientos efectuados por el Consejo de Transparencia de Andalucía. Hasta la fecha la obligación de emisión de opinión se ha practicado en dos ámbitos; uno, sobre la adecuación de los sistemas y procedimientos utilizados por los municipios andaluces y, otro, por las entidades provinciales para que los municipios puedan cumplir con la normativa de transparencia.

La finalidad del informe no es establecer un ranking o clasificación entre las entidades fiscalizadas, porque el control externo no puede puntuar el grado de cumplimiento (Benítez 2018:19), sino precisamente verificar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por las entidades designadas. Concretamente los informes no realizan un seguimiento completo de la totalidad de entes

que integran la administración local, sino que se centran exclusivamente en las entidades sujetas a la fiscalización externa. Tampoco el informe cierra el proceso de fiscalización, sino que permite, con la aportación de un apartado de recomendaciones, un seguimiento para verificar, a lo largo de varios ejercicios, si las entidades implicadas mejoran en su cumplimiento de publicidad activa.

En los informes de fiscalización practicados se comprueba un elevado grado de observancia por las entidades locales, siendo la ausencia de información institucional y organizativa –agendas, declaración de bienes, gastos de publicidad, acceso a través de internet a sesiones plenarias, etc.- el incumplimiento más significativo. No obstante, el punto más relevante del informe está vinculado a la recomendación sobre las ordenanzas municipales y, de forma especial, a su revisión, adaptación y cumplimiento. En la fiscalización sobre la publicidad activa de las entidades provinciales y, en concreto, sobre sus sistemas y procedimientos para que los municipios de la provincia puedan cumplir con la normativa de transparencia, los informes son muy significativos. En los dos ámbitos se revela un interés por cumplir indicadores de organizaciones con repercusión mediática relevante, más que por implantar, cumpliendo las exigencias legales, una cultura de la transparencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENÍTEZ PALMA, E. (2018), “La fiscalización del cumplimiento del principio de transparencia en la Administración pública: la experiencia de la Cámara de Cuentas de Andalucía”, *Auditoría Pública* nº 72, pp. 26-17.

CORONA MARTÍN, R. M., (2004), “La nueva Ley General Presupuestaria y el Tribunal de Cuentas”, *Revista Española de Control Externo*, nº 18, Madrid.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2015), “La publicidad activa”, en Fernández Ramos (coord.), *Estudios sobre la ley de transparencia pública de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, pp. 55-193.

GIMENO FELIU, J. M. (2019), “Corrupción y seguridad jurídica. La necesidad de un marco normativo de las decisiones públicas anclado en los principios de integridad y de transparencia”, *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, núm. 9, pp. 1-17.

GENARO MOYA, M<sup>a</sup> D., (2016), “Consideraciones en torno a la fiscalización operativa o de gestión”, *Revista Española de Control Externo*, nº 53, Madrid, pp. 11-37.

MARTÍNEZ DE LAGRAN LARRAURI, A. (2017), “Naturaleza jurídica de la labor fiscalizadora y competencias de los OCEX frente a la corrupción”, Comunicación presentada en los XII Encuentros Técnicos. VII Foro Tecnológico OCEX, organizada por la Sindicatura de Cuentas de Catalunya.  
<http://www.sindicatura.cat/es/web/encuentros/comunicaciones/grup4>

MEDINA GUIJARRO, J., (2015), “Consideraciones sobre el modelo de control externo del gasto público en España», Conferencia pronunciada en el *Curso sobre el Tribunal de Cuentas. Funciones de fiscalización y enjuiciamiento*” en la Universidad de Salamanca. <https://fiscalizacion.es/2015/07/06/consideraciones-sobre-el-modelo-de-control-externo-del-gasto-publico-en-espana/> (última consulta: 2021/08/27).

MONTESINOS JULVE, V., (1999), “Nuevos retos para la fiscalización de las entidades públicas”, *Auditoría Pública*, Extra, pp. 47-57.

NAVAS VÁZQUEZ, R., (2003), “La Cámara de Cuentas de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº extra 1, pp. 265-282.

OCEX., (2015), “Retos institucionales de los OCEX en la era de la estabilidad presupuestaria” Conclusiones de los XI Encuentros Técnicos y del VI Foro Tecnológico de los OCEX, *Boletín OCEX*, pp. 1-16.

RUBIO HERRERA, E., (2016), “El deber de independencia de los auditores según la nueva normativa”, *Revista Española de Control Externo*, nº 52, pp. 59-101.

VILA Y VILA, J., (2013), “Determinantes de la transparencia contable de los municipios”, *Auditoría Pública*, nº 60, pp. 57-64.

VÍÑAS XIFRA, J., (2018), “La transparencia y el control en el sector público: ¿hacia un cambio en la auditoría pública local?”, *Auditoría Pública*, nº 71, pp. 33-40.

## **LA LEY DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, LA DOCTRINA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS Y SU REVISIÓN EN SEDE JURISDICCIONAL**

Concepción Barrero Rodríguez y Emilio Guichot Reina<sup>1</sup>

### I. CUESTIONES GENERALES

Este trabajo tiene por objeto el examen del derecho acceso a la información en Andalucía, regulado en la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Bueno Gobierno (LTAIPBG) y en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA), prestando especial atención a las resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPD), cuya doctrina ha resultado fundamental para la comprensión e implantación de este derecho. También daremos cuenta de los pronunciamientos judiciales que, de manera creciente, resuelven recursos interpuestos frente a resoluciones del CTPD en términos que, por lo general, han sido favorables a sus pronunciamientos.

<sup>1</sup> Catedráticos de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla. ORCID 000-0002-5500-8662 y 0000-0001-8945-4604, respectivamente [barrero@us.es](mailto:barrero@us.es), [eguichot@us.es](mailto:eguichot@us.es)

Trabajo realizado, en colaboración con el Proyecto que lidera el presente volumen, en el marco de los Proyectos de investigación “Observatorio de la Transparencia”, DER2017-88456-P y “Nuevos retos de la contratación pública: transparencia y compromiso social y ambiental”, US-1262172 y del Grupo de Investigación SEJ-193: “Transparencia y Sostenibilidad de la acción administrativa”. Los autores expresan su agradecimiento a Rebeca Oviedo Moreno por su apoyo en la documentación, realizado con ocasión del disfrute de un contrato en prácticas asociado al primero de los proyectos citados.

Los epígrafes 2, 3, 5 y 6 han sido redactados por Concepción Barrero Rodríguez y los epígrafes 1, 4 y 7 por Emilio Guichot Reina. El presente trabajo es una síntesis de la monografía GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2022.