

LA TRANSPARENCIA PÚBLICA EN ANDALUCÍA: CONSIDERACIONES SOBRE SU ORDENACIÓN Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA SU MEJORA

Concepción Barrero Rodríguez

Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. OBJETO DE ESTUDIO. II. LA LEY DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA: UN BALANCE SOBRE SU APLICACIÓN. 1. Los extremos más destacados de la norma. 2. Algunos datos sobre su implantación. III. LOS RETOS EN EL HORIZONTE. 1. La conveniencia de un pronto desarrollo reglamentario de la ley. 2. La garantía de su efectiva aplicación. En particular, el control de la publicidad activa. IV. CONSIDERACIÓN FINAL.

I. OBJETO DE ESTUDIO

Me propongo en este trabajo, en el contexto de una obra que lleva por título “Retos jurídicos actuales de la Administración andaluza”, proyectar ese objetivo común a todos los estudios que la integran, en el área de la transparencia pública. Ahora bien, la valoración, a ello nos induce el hablar de retos o desafíos, de aquello que podemos mejorar, debe de hacerse siempre desde el estado actual de la cuestión. Y en este ámbito de la transparencia hay que reconocer que, en los últimos años, se ha avanzado, sin duda, mucho. Andalucía fue, en junio de 2014, la primera Comunidad Autónoma en dictar, tras la promulgación de la Ley básica estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, el Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), una Ley en la materia, la Ley 1/2014, de 24 de junio (LTPA), aprobada con el apoyo de todos los grupos parlamentarios y con la que, como destacara el Consejo consultivo en su dictamen 73/2014, de 10 de febrero, al Anteproyecto de Ley, la Comunidad andaluza avanza en la implantación de “mayores cotas de transparencia”, cumpliendo, acertadamente, con su papel de desarrollo de la Ley básica estatal, pues, sin apartarse de ella, introduce “una regulación complementaria que expresa opciones propias, amparadas en la Constitución y el Estatuto de Autonomía”. La Ley, además, tendrá una influencia decisiva en el ordenamiento autonómico posterior, pues son muchas las Leyes que claramente se inspiran en su contenido, si no es que, sencillamente, lo reproducen. Procede, pues, exponer los extremos más destacados de ese Derecho y las dificultades que, en su caso, pueda estar encontrando en su aplicación, al objeto, en una segunda parte, de efectuar algunas propuestas conducentes a su posible mejora.

II. LA LEY DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA: UN BALANCE SOBRE SU APLICACIÓN

1. Los extremos más destacados de la norma

Excede de este trabajo la exposición detallada del contenido de la LTPA en lo que hace tanto a la publicidad activa, como al derecho de acceso a la información pública, los “dos grandes conceptos”, en términos de su Exposición de Motivos, a través de los que se articula “la transparencia de la actuación de los poderes públicos”, aunque sí deben señalarse sus opciones y aportaciones más significativas en un ámbito y otro.

Así, y en el ámbito, en primer término, de las obligaciones de publicidad activa, en el que, sin duda, se produce el mayor avance respecto de la norma estatal¹, la Ley amplía considerablemente el contenido de la información que los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación han de ofrecer de oficio, recogiendo, en muchos casos, algunas de las propuestas formuladas, sin éxito, durante la tramitación de la norma estatal². De esta forma, concreta el alcance de la vinculación de estos sujetos a la Ley en atención a su diversa naturaleza y a la información que han de ofrecer³, y desarrolla, de otra parte, el contenido de cada una de las categorías de información objeto de publicidad ya reconocidas con carácter básico en la Ley estatal, al tiempo que crea otras nuevas surgidas de la ampliación de obligaciones integradas en algunos de los bloques o grupos de esta norma, como, por ejemplo, “la información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la ley”, que sistematiza y completa las previsiones en esta materia del artículo 8 de la LTAIPBG en el ámbito de “la información económica, presupuestaria y estadística”; “sobre contratos, convenios y subvenciones” extraída, igualmente, de la prevista en ese precepto; o sobre “planificación” que en la Ley estatal aparece junto con la información “institucional y organizativa” en su artículo 10⁴. Ha de tenerse en cuenta, además, que las obligaciones de publicidad que recoge la LTPA se establecen, como determina su artículo 9.2, con “carácter de mínimas y generales”, pues a ellas podrán sumarse las que determinen “otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”, así como las que reglamentariamente puedan establecer el Consejo de Gobierno de la Junta

¹ Como ya destacara MEDINA GUERRERO, M., “La Ley de Transparencia pública de Andalucía”, en “Crónica Parlamentaria” de la *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88/2014, pág. 324-328.

² Como expusieron FERNÁNDEZ RAMOS, S. y J.M. PÉREZ MONGUÍO, *Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor 2014, págs. 109-143).

³ Como ya expuse en “La Ley de Transparencia de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89/2014, págs. 53-54.

⁴ Un detallado análisis de los contenidos de publicidad establecidos en la LTPA puede encontrarse en el estudio de FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Capítulo II. La publicidad activa” en la obra por él coordinada *Estudio sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2015, pág. 64.

de Andalucía o las entidades locales, haciendo uso de la posibilidad prevista a tal fin en el artículo 17.3. Este mismo precepto impone, igualmente, la obligación de publicar, “en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan”, la “información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, fomentándose, además, “la inclusión de cualquier otra información que se considere de interés para la ciudadanía”, entre ella, aquella “cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”. Tampoco debe olvidarse que, como indicara E. GUICHOT, la ampliación de la información que se ofrece puede “venir de la pura práctica administrativa, ya que nada se opone a ello ni existe aquí reserva de ley alguna”. Antes al contrario, en el artículo 5.1 de la LTAIPBG y, podría añadirse que en el 9.1 de la norma andaluza, existe “un mandato ínsito” de “publicar toda información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”⁵.

La LTPA, consciente, de otra parte, de que tan importante como establecer y definir el contenido de esta publicidad, lo es la fijación de criterios y reglas que garanticen, efectivamente, que la información se pone a disposición de la ciudadanía, completa la Ley estatal con previsiones sobre cómo ha de publicarse la información, la periodicidad con la que ha de hacerse o en dónde ha de efectuarse⁶. Así, y frente a la escueta regla del artículo 5.1 de esa Ley, que señala que la información se ha de publicar “de forma periódica y actualizada”, el 9.1 de la norma andaluza añade que la información ha de ser además “veraz” y “objetiva”. Este mismo precepto concreta, en su apartado 7, la periodicidad con la que ha de ofrecerse, señalando que “se publicará y actualizará, con carácter general, trimestralmente, salvo que la normativa específica establezca otros plazos atendiendo a las peculiaridades propias de la información de que se trate y sin perjuicio de los plazos que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía o de la potestad de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales para publicar toda la información pública que estime conveniente en plazos más breves”⁷. También la LTPA completa las previsiones del artículo 5.4 de la Ley estatal en relación con la forma en la que ha de suministrarse la información, de manera “clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables”. Lo hace, de nuevo, en el artículo 9, en este caso en sus apartados 2, 4, 6 y 8, que establecen que ha de entregarse, también, de forma “segura”, “de la manera más amplia y sistemática

⁵ En la obra por él coordinada *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pág. 155.

⁶ Previsiones exhaustivamente analizadas por FERNÁNDEZ RAMOS, S., en términos a los que me remito (“Capítulo II. La publicidad activa”, op. cit., págs. 80-95).

⁷ Es una disposición loable porque si bien es verdad que la LTAIPBG parte, como ha expuesto GUICHOT, E. de “un principio de permanente actualización” de la información, no es menos cierto que la previsión de plazos contribuye a garantizar la efectiva aplicación de la norma. Además, los sujetos vinculados por la Ley podrán siempre actualizar la información en los tiempos más breves que estimen convenientes cumpliendo así con ese mandato de “permanente actualización” (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pág. 155).

posible”, “de forma que permita la participación ciudadana que sea consecuencia de la información facilitada”, utilizando “estándares abiertos” y, “siempre que sea técnicamente posible”, “en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento”. Igualmente establece la necesidad de prestar “especial atención” a lo dispuesto en la normativa sobre “la igualdad de género en Andalucía en lo referente a la utilización de lenguaje no sexista ni discriminatorio” y reconoce, en términos mucho más favorables al ejercicio del derecho que la LTAIPBG, la obligación de ofrecer la información de modo que se garantice “especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica”, en particular el acceso a “las personas con discapacidad”. La LTPA complementa, finalmente, las previsiones estatales sobre el sitio en el que se ha de publicar, añadiendo en su artículo 9.4, a “las correspondientes sedes electrónicas o páginas *web*” ya previstas en el 5.4 de la LTAIPBG, los “portales”. El 18.1 especifica que, en el caso de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, “estará disponible a través del Portal de la Junta de Andalucía”⁸.

En definitiva, la LTPA profundiza en las exigencias de transparencias ya establecidas en la LTAIPBG, al abarcar nuevos espacios no cubiertos por ella y ahondar en el contenido y alcance de las obligaciones ya reconocidas con carácter básico por esta disposición. De igual forma, cumple bien con su función de complemento de la Ley estatal en la determinación del dónde, cómo y cuándo ha de ponerse la información a disposición de toda la ciudadanía. Es evidente que cualquier regulación es siempre susceptible de mejora, aunque aquí podemos decir que nos encontramos ante un ordenamiento suficiente, en principio, en donde las dificultades que, sin duda, existen se encuentran más en el plano de su aplicación que en el de la propia regulación legal.

La LTPA incide también, aunque lo hace en menor medida dado el alcance más limitado de sus competencias en este ámbito, en “la segunda faceta de la transparencia”, la que se refiere a la entrega de la información como contestación a la petición de acceso que, al igual que la Ley estatal, reconoce en su artículo 24 a “todas las personas”. También reproduce los términos de esta norma en su definición de la información pública objeto del derecho de acceso, “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Y remite expresamente a la legislación básica estatal los límites al derecho de acceso, el procedimiento para su ejercicio y la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos (CTPD), sin perjuicio, en estos dos últimos casos, de “lo previsto en esta ley”⁹.

⁸ Recién publicada la Ley expresaba mis dudas sobre las dificultades que muchos sujetos podían encontrar ante la apuesta legal por estos lugares y exponía las distintas medidas existentes en la norma encaminadas a garantizar la efectiva implantación de esta regla (“La Ley de Transparencia de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado”, op. cit., págs. 61-62).

⁹ Artículos, respectivamente, 9.2, 25, 28 y 24. En la monografía de GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ,

Entre las novedades incluidas por la LTPA destaca la previsión por su artículo 30 de “reglas especiales relativas a las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso” recogidas en el artículo 18.1 de la LTAIPBG. La que establece en caso de inadmisión de “información que esté en curso de elaboración o publicación general”, que la resolución que la acuerde “deberá especificar el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición”, exigencia que el CTPD califica como “un plus normativo sobre la regulación básica”¹⁰; la que niega a los informes preceptivos el carácter de información auxiliar o de apoyo a los efectos de su posible inadmisión al amparo de la letra b) del artículo 18.1¹¹; y la que declara, a los efectos de la letra c) del precepto, que “no se entenderá como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”¹². Pero, sobre todo, destaca la reducción del plazo máximo para resolver y notificar las solicitudes de acceso que “en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales”, queda establecido, por el artículo 32.1, en “20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, prorrogables por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera”, respetándose, sin embargo, el de un mes previsto por el artículo 20.1 de la LTAIPBG para el resto de sujetos incluidos en su ámbito de aplicación. La LTPA mantiene por el contrario, acertadamente a nuestro juicio, el carácter negativo del silencio que Leyes autonómicas posteriores modificarán. Una opción valorada positivamente por el Consejo de Estado en su dictamen 707/2012, de 19 de julio, al Anteproyecto de Ley estatal, al ser la que mejor se ajusta al “especial objeto sobre el que se proyecta el derecho de acceso” y que cuenta con el respaldo de una doctrina mayoritaria que advierte sobre como el silencio positivo no se adecúa a la naturaleza del derecho que, en estos casos, se ejerce¹³, algo de lo que, a día de hoy, dejan suficiente constancia las autoridades de control de las Comunidades de Cataluña y Valencia, cuyas Leyes establecen un silencio favorable al

C., *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, puede encontrarse un detallado estudio de todas estas cuestiones efectuado a partir de la doctrina de la autoridad autonómica de control (Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2022).

¹⁰ Por ejemplo, en sus Resoluciones 69/2016, de 27 de julio o 1/2020, de 15 de enero.

¹¹ Lo que no quiere decir, *a contrario sensu*, que los informes no preceptivos tengan siempre la condición de información de esta naturaleza, pues el CTPD, en una interpretación que comparte con el Consejo estatal, rechaza la aplicación de la causa de inadmisión ante informes de estas características que, como afirma la Resolución 34/2021, de 9 de febrero, expresivas de otras muchas en el mismo sentido, son “relevantes en el procedimiento de conformación de la voluntad del órgano”, contribuyen “con toda evidencia a la intelección de la decisión finalmente adoptada por la Administración interpelada”.

¹² Numerosas resoluciones del CTPD se han adentrado, ante la necesidad de tratamientos muy distintos de la información, en el examen de si pueden no incluirse en ese “tratamiento informatizado de uso corriente” al que se refiere el artículo 30.c) de la LTPA. Entre otras, Resoluciones 39/2016, de 15 de junio, 70/2018, de 7 de marzo, 452/2018, de 27 de diciembre o 262/2019, de 18 de agosto.

¹³ Como ya expuse en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, págs. 658-659.

acceso¹⁴. En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que una modificación del sentido del silencio en este ámbito solo puede venir mediante la reforma de la Ley estatal, después de que la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018, de 4 de octubre, declarara, en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón sobre el artículo 31.2 de la Ley de Transparencia de la Actividad pública y Participación ciudadana de esta Comunidad, que establecía el carácter estimatorio de la falta de respuesta en plazo, la inconstitucionalidad del precepto, al considerar que la previsión de un silencio positivo vulnera las competencias que reconoce al Estado el artículo 149.1.18 de la Constitución¹⁵.

Finalmente, cabe destacar que la LTPA, haciendo uso de la posibilidad abierta en este sentido por la norma estatal¹⁶, crea su propia autoridad independiente de control, el CTPD, una entidad pública, como resulta de sus artículos 43.2 y 45, “con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus cometidos”, que actúa “como autoridad pública independiente de control en materia de protección de datos en los términos previstos en el artículo 41 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y como órgano independiente e imparcial garante del derecho a la transparencia, conforme a lo previsto en esta ley y en la legislación básica en la materia”. Es la única entidad, a día de hoy, que aúna la doble condición de autoridad de garantía de la transparencia y de la protección de datos personales¹⁷. En la primera de sus dimensiones, es competente para resolver las reclamaciones planteadas frente a las resoluciones de acceso a la información en los términos dispuestos en el artículo 33, así como de las denuncias por infracción de las obligaciones de publicidad activa, control que también podrá ejercer “por iniciativa propia”, según dispone el artículo 23.

2. Algunos datos sobre su implantación

La Ley, que entró en vigor de forma escalonada¹⁸, puede considerarse, a día de hoy, razonablemente implantada, aunque, también, desigualmente implantada, puesto que se aprecian diferencias significativas entre el conjunto de sujetos a los que

¹⁴ Como puede comprobarse en el Criterio interpretativo del pleno de la GAIP de 7 de enero de 2016, o en las Resoluciones, entre otras, 3/2019, de 24 de enero, 19/2019, de 14 de febrero y 28/2019, de 27 de febrero, del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad valenciana.

¹⁵ Un desarrollo de sus argumentos, así como del voto particular con el que cuenta la sentencia, puede encontrarse en BARRERO RODRÍGUEZ C., “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, op. cit., págs. 662-666.

¹⁶ Cabe recordar que su Título III, que regula el Consejo estatal, no tiene carácter básico y que la disposición adicional 4ª.2ª extiende su competencia sobre las reclamaciones de acceso frente a las Administraciones autonómicas y entidades locales a los supuestos en los que las Comunidades Autónomas se la hayan atribuido expresamente en el convenio que han de suscribir al efecto con la Administración General del Estado.

¹⁷ Una valoración sobre este modelo puede encontrarse en M. MEDINA GUERRERO, “La transparencia pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en CASTILLO BLANCO, F., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (dirs.) y CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S. (coor.), *Las políticas de Buen Gobierno en Andalucía (I): Digitalización y Transparencia*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2022, págs. 369-372.

¹⁸ En los términos establecidos en su disposición final quinta.

vincula. Para la efectiva y correcta aplicación de este ordenamiento ha resultado, por supuesto, decisivo el esfuerzo desplegado por la Administración andaluza y el resto de Administraciones y entidades obligadas por sus mandatos. Pero ha resultado también determinante, a nuestro juicio, la extraordinaria contribución prestada por el CTPD desde que iniciara su actividad, en 2016, bajo la dirección del Profesor M. Medina Guerrero. El Informe anual sobre la actividad de la entidad correspondiente a 2020, el último publicado, ofrece datos de mucho interés que nos ilustran sobre la utilización de los mecanismos de garantía que la Ley pone en sus manos y la importancia de su labor. Cabe señalar que, en ese año, en 2021, serán muchas más¹⁹, se presentaron 546 reclamaciones contra denegaciones de acceso a la información y se dictaron 401 resoluciones en respuesta a un total de 422 reclamaciones²⁰, pues algunas se resolvieron acumuladamente al amparo de lo establecido en el artículo 57 de la Ley 39/2015, del Procedimiento administrativo común (LPAC). De otra parte, se registraron un total de 50 denuncias por infracción de obligaciones de publicidad activa, aunque se dictaron 218 resoluciones al sumarse las procedentes de procedimientos iniciados de oficio por el propio Consejo. Estas cifras demuestran, más allá de algún dato, ciertamente llamativo, como el del bajo número tanto de reclamaciones como de denuncias planteadas por mujeres²¹, que el grado de conflictividad en la materia es escaso. Basta con tener en cuenta que se resolvieron, como acabamos de señalar, 422 reclamaciones, cuando solo ante la Junta de Andalucía, a ellas hay que sumar las presentadas ante otras entidades, se habían registrado, en ese año, 2399 peticiones de acceso a la información²². De las 401 reclamaciones resueltas por el Consejo, solo 78 fueron estimadas en su totalidad y 41 lo hicieron parcialmente²³, cifras que pueden

¹⁹ Dado que, según resulta de los “Informes trimestrales de actividad” del Consejo correspondientes a 2021, a excepción del último, se habían presentado ya 567 reclamaciones frente a resoluciones de acceso a la información.

²⁰ Hay que tener en cuenta que muchas de esas resoluciones corresponden a reclamaciones planteadas en 2019, y que parte de las interpuestas en 2020 se han decidido en 2021.

²¹ En el primer caso, 69 de un total de 546, lo que representa, tan solo, el 14,7%; en el segundo, 3 de 50, el 9,38%. Una tendencia que se mantiene en lo que va de este año 2021. Así, y como señalan los “Informes trimestrales de actividad” del Consejo, de las 134 reclamaciones presentadas en el primer trimestre, solo 7 lo fueron por una mujer; en el segundo, 18 de un total de 86; y en el tercero, 21 de una cifra que asciende a 126. Lo mismo ocurre con las denuncias de publicidad activa, pues, en el primer trimestre la diferencia fue de 7 a 1 en favor de las registradas por hombres y en el segundo, de 7 a 3. En el tercero, las 15 denuncias presentadas lo fueron por hombres.

²² Según datos ofrecidos por el propio Portal de la Junta de Andalucía en consulta efectuada el 15 de diciembre de 2021.

²³ De acuerdo con los datos del mismo Informe, solo 23 fueron desestimadas, aunque 125 fueron inadmitidas. Le siguen, en número, las 74 que declararon la terminación del procedimiento, al haberse entregado la información durante la tramitación de la reclamación, y las 39 en las que se había producido, normalmente por este mismo motivo, un desistimiento del reclamante. En otros casos, finalmente, el procedimiento de reclamación concluye con una declaración de retroacción de actuaciones al objeto de que en el procedimiento de acceso se dé cumplimiento a los trámites legalmente establecidos. Así ocurre cuando la entidad u órgano que recibe la solicitud no la reenvía, en aplicación del artículo 19.1 de la LTAIPBG, a aquel en cuyo poder obra la información (supuestos de los que pueden encontrarse ejemplos en las Resoluciones 191/2020 o 192/2020,

considerarse expresivas de un cumplimiento aceptable de la norma²⁴, al menos en el ámbito de la Administración autonómica, aunque se advierte, no obstante, un dato que no puede merecer más que una valoración negativa, las muchas reclamaciones que se presentaron frente a resoluciones presuntas, en ese periodo, bastantes más de la mitad de las registradas²⁵, si bien es verdad, también, que, en un buen número de ocasiones, la información se ofreció durante la tramitación del procedimiento de reclamación, lo que naturalmente el Consejo considera una práctica contraria a la norma en la medida en que ha supuesto un previo incumplimiento del plazo para resolver y notificar legalmente previsto²⁶. En estos supuestos, el CTPD declara “la terminación del procedimiento de la reclamación planteada por desaparición del objeto”, toda vez que “el propósito de obtener la información ha sido satisfecho” y “se ha visto cumplida la finalidad de la transparencia de la información prevista en la LTPA”²⁷.

Destaca también, y desde otro punto de vista, la presencia abrumadora de reclamaciones y denuncias presentadas frente a municipios. De las 218 resoluciones dictadas en 2020 en procedimientos sobre incumplimientos en materia de publicidad activa, 203 correspondían a entidades locales frente a las 8 en las que el sujeto denunciado era la Administración autonómica²⁸, procedimientos que, casi siempre, concluyeron con un requerimiento de subsanación o, en su caso, con un archivo al cumplir la

ambas de 8 de mayo) o, de acuerdo con lo establecido en el apartado 4º del mismo precepto, al que la ha elaborado (hipótesis de las que da cuenta la Resolución, entre otras, 202/2020, de 15 de mayo). El CTPD también acuerda la retroacción de actuaciones en los casos de incumplimiento del deber de audiencia a posibles terceros afectados por la información requerida impuesto por el artículo 19.2 (En tal sentido, Resoluciones, por ejemplo, 300/2020, de 5 de octubre o 349/2020, de 18 de noviembre).

²⁴ Si se atiende al contenido de las reclamaciones, sobre el que también ofrece datos el Informe anual, se comprueba que, en 2020, las materias más reclamadas fueron las relativas al personal, contratación y urbanismo.

²⁵ Concretamente, el 71,79% de las reclamaciones interpuestas, 392 de las 546 presentadas ese año.

²⁶ El CTPD insiste habitualmente, en lo que evidencia un incumplimiento, no excepcional, de la Ley en este punto, en que estamos ante un plazo de obligado respeto con la consecuencia, en caso contrario, de “la producción de un acto presunto de denegación de la solicitud planteada” (Resoluciones, entre las más recientes, 295/2020, de 1 de octubre o 397/2020, de 29 de diciembre). También recuerda que la ausencia de resolución en plazo puede “ser constitutiva de infracción, según dispone el régimen sancionador de la LTPA” (Resoluciones, entre las últimas dictadas, 18/2021, de 29 de enero o 308/2021, de 27 de mayo).

²⁷ Posición que el Consejo mantiene desde sus primeras y hasta nuestros días, como puede comprobarse, entre las más recientes, en sus Resoluciones 345/2021, de 27 de mayo o 586/2021, de 2 de septiembre. En el año 2020, y según datos extraídos del “Informe anual”, 74 de las 401 resoluciones dictadas concluyeron con este pronunciamiento, que, con los datos que, a día de hoy, se tienen, los correspondientes a los meses enero-septiembre de 2021, será, también, frecuente en las resoluciones de este año, pues en el primer trimestre apareció en 56 resoluciones; en el segundo, en 35; y en el tercero, en 44.

²⁸ Aunque a la conclusión de este estudio no se conocen, aún, los datos relativos a 2021, con los publicados hasta el mes de septiembre, incluido, puede afirmarse que esta situación se mantendrá, como se desprende del dato de que en el primer trimestre el organismo denunciado fuera siempre una entidad local; en el segundo, acaparan el 45% del total con 9 denuncias presentadas que afectan a entidades de esta naturaleza, mientras que solo se produjo 1 relativa a la Administración autonómica. En el tercero, finalmente, ese porcentaje sube al 78,3%, pues de un total de 23 denuncias, 18 recayeron sobre una entidad local, no habiéndose presentado ninguna frente a la Administración de la Junta de Andalucía.

entidad interpelada con su deber de ofrecer la información²⁹. La resolución, de otra parte, de reclamaciones en materia de acceso a la información frente a estas entidades supera en más de cien a las procedentes de la Administración autonómica³⁰. Ciertamente se podrá decir, y es verdad, que los municipios existentes en Andalucía, según datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística, alcanzan la cifra de 785³¹, a la que habría que añadir las Diputaciones provinciales y las muchas Mancomunidades existentes en nuestra Comunidad Autónoma, frente a la Administración autonómica que es una. Ahora bien, el elevado número de reclamaciones y denuncias frente a entidades locales revela también, a nuestro juicio, la insuficiencia de medios con la que, sobre todo pequeños y medianos municipios, se encontraron, y se siguen, en muchos casos, encontrando, a la hora de cumplir con sus deberes en materia de transparencia. De hecho, el estudio de las resoluciones del CTPD muestra cómo, con relativa frecuencia, estos municipios justifican su incumplimiento de la obligación de informar de oficio o de responder, o de hacerlo tardíamente, a las peticiones de acceso a la información en la ausencia de los necesarios recursos personales y técnicos, circunstancia que, en otras ocasiones, les lleva a una aplicación indebida de causas de inadmisión— la necesidad, sobre todo, de una acción de reelaboración de la información—, que, desde luego, no están previstas para esos supuestos³². El CTPD, consciente de las dificultades que muchos municipios encuentran para cumplir correctamente con los requerimientos legales³³, viene recordando que el artículo 20 de la LTPA prevé que “aquellos municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión” puedan acudir, para cumplir con sus

²⁹ En el año 2020, 120 de las 218 resoluciones recaídas concluyeron con un “requerimiento de subsanación” y 90 con una declaración de archivo. Solo 8 lo hicieron con una declaración de incumplimiento. Una tendencia que se mantiene en las resoluciones dictadas en 2021 de acuerdo con los datos que ofrecen los Informes de actividad de los tres primeros meses del año.

³⁰ Según datos extraídos, de nuevo, del “Informe anual de actividad” del Consejo de 2020, se dictaron 250 resoluciones en las que la parte reclamada había sido una entidad local, frente a las 129 en las que lo fue la Administración de la Junta de Andalucía, siendo las Consejerías de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, con 81 reclamaciones, seguidas de las de Educación y Deporte y Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, con 39 y 18, respectivamente, las más reclamadas ante el CTPD. Muy por detrás se encuentran las 12 sobre resoluciones de acceso de Corporaciones de Derecho Público, o las 4 de Universidades públicas. Aunque el “Informe anual” de 2021 no se ha publicado aún, ni siquiera lo ha hecho el del cuarto trimestre, los informes de los trimestres anteriores permiten comprobar que las entidades locales acaparan la mayoría de las impugnaciones. Así, en el primero de ellos se presentaron 229 reclamaciones sobre resoluciones de entidades locales frente a las 23 de la Administración autonómica. Aunque en el segundo, la diferencia es menor, 69 frente a 52; en el tercero, la horquilla vuelve a ampliarse, pues se interpusieron 47 reclamaciones frente a resoluciones dictadas por la Administración autonómica y 122 cuyo objeto eran resoluciones de por entidades locales.

³¹ Según los datos que ofrece su página web en consulta efectuada el 23 de diciembre de 2021.

³² Como se expone en *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, op. cit., pág. 105.

³³ Lo que se aprecia muy bien, como señalaba en un estudio anterior, en el diferente plazo que sus resoluciones estimatorias otorgan, ante el silencio de la norma, para que el órgano correspondiente suministre la información, más breve, diez días, generalmente, en el caso de la Administración autonómica, Diputaciones provinciales o Municipios de capitales de provincia; el más amplio de quince, mayoritario en las resoluciones dictadas en respuesta a reclamaciones interpuestas contra municipios de pequeño o mediano tamaño (*El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, op. cit., pág. 136-7).

obligaciones de publicidad activa, lo que, sin duda, hace que disminuyan las peticiones de acceso, “a la asistencia técnica de la provincia al municipio”, prevista en la Ley de Autonomía local de Andalucía³⁴. La LTPA además, y a diferencia de lo que hace para la Administración autonómica, no reduce, expresión precisamente de esas dificultades, el plazo de un mes para resolver y notificar las solicitudes de acceso establecido en la LTAIPBG.

Ahora bien, a estos datos, que nos ofrecen información sobre la aplicación de la LTPA, debe añadirse que la doctrina del CTPD ha resultado, y está resultando, verdaderamente fundamental para la comprensión y garantía de este Derecho, como lo avala, entre otros indicadores, el hecho de que la práctica totalidad de las sentencias recaídas, hasta la fecha, sobre sus resoluciones hayan sido favorables a sus tesis³⁵. Es, además, interesante destacar, y a ello ha contribuido de forma importante la entidad andaluza, la existencia de una doctrina sustancialmente uniforme, compartida por todas las autoridades de control, sobre las grandes cuestiones de la LTAIPBG. A diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos, como por ejemplo en algunas cuestiones sobre contratación pública, en los que preceptos de carácter básico no se aplican de modo uniforme en todo el Estado, en el Derecho de transparencia las autoridades de control comparten una misma interpretación sobre los extremos básicos de la Ley, lo que, sin duda, ha contribuido positivamente a su implantación. Ello se debe a dos razones, fundamentalmente. La primera, a qué tempranamente el Consejo estatal dictó varios Criterios interpretativos en los que dejó establecida su posición sobre ellos –lo hizo para la mayoría de las causas de inadmisión, los límites al derecho, la forma de proceder en los casos en los que la información ya estuviera publicada o la aplicación de la disposición adicional primera de la Ley en relación con las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información-³⁶. Y la segunda, a qué las autoridades autonómicas, el Consejo andaluz lo hizo desde un primer momento marcando probablemente el rumbo, van a resolver, aunque naturalmente no les vinculen, con base en la interpretación que esos Criterios ofrecen “cuyas

³⁴ En tal sentido, Resoluciones 243/2020 o 244/2020, las dos de 22 de junio.

³⁵ En consulta efectuada el 21 de diciembre de 2021, la página web del Consejo da cuenta de la existencia de 42 recursos frente a otras tantas resoluciones. Solo han recaído dos sentencias desfavorables, ninguna, de momento, firme. Una mención especial merece la STS 257/2021, de 24 de febrero, que confirma la interpretación de la autoridad de control en el importante y controvertido asunto relativo al acceso, que reconoce, a la información sobre bienes inmuebles exentos del pago de IBI.

³⁶ Entre otros, Criterios Interpretativos 5/2015, sobre solicitudes de información complejas o voluminosas, 6/2015, sobre la inadmisión de la información auxiliar o de apoyo, 8/2015, sobre la aplicación de la disposición adicional 1ª, 7/2015, sobre solicitudes de información que requieran para su divulgación una acción de reelaboración, 9/2015, sobre actuación del órgano o entidad cuando se solicite información ya objeto de publicidad activa, 1/2016, sobre reclamación ante el Consejo frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio, 3/2016, sobre la inadmisión de solicitudes de información repetitivas o abusivas, 2/2015, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, y 1/2019, sobre el límite previsto en el artículo 14.1.h) el “perjuicio para los intereses económicos y comerciales”.

líneas directrices”, afirma nuestro Consejo³⁷, “resultan de gran utilidad”³⁸. Existe, no obstante, una materia fundamental en la que se aprecian interpretaciones divergentes, situándose el Consejo andaluz, aunque con el estatal, en la posición minoritaria, la referida a la revisión de las resoluciones sujetas a un régimen especial de acceso a la información pública y a las que las Leyes generales de Transparencia se aplican, de acuerdo con las disposiciones adicionales 1ª.2º de la Ley estatal y 4ª.2º de la LTPA, supletoriamente. Para el CTPD, ante la existencia de un régimen específico de acceso a la información –por ejemplo, el establecido en materia medioambiental o el previsto en la legislación de régimen local para el acceso a la información por los representantes electos locales-, las vías de impugnación a disposición del solicitante serán las previstas en esas normativas, quedando excluida la reclamación ante el Consejo³⁹. Una interpretación que mantiene también en los casos en los que el acceso se ha ejercido por los interesados a un “procedimiento en curso” al amparo, como determinan esas mismas disposiciones adicionales en sus apartados primeros, de “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento”⁴⁰. Esta doctrina debe ser reconsiderada a la luz de la Sentencia 312/2022, de 10 de marzo, del Tribunal Supremo, que falla en favor de la tesis contraria a la sostenida por la autoridad andaluza, esto es, de la posibilidad de utilizar la vía de especial de impugnación de la Ley de Transparencia en supuestos en los que la resolución recurrida se ha dictado en aplicación de un régimen específico de acceso a la información, interpretación que es, además, la mantenida por la doctrina mayoritaria⁴¹, y que cuenta ya con reconocimiento en la Ley foral de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno de Navarra.

Tras esta somera exposición de los extremos más significativos del ordenamiento en vigor y de algunas de las notas que caracterizan su aplicación, procede indagar en los retos a los que este Derecho se enfrenta a corto y medio plazo.

³⁷ Entre las más recientes, Resoluciones 73/2021 o 77/2021, ambas de 23 de marzo.

³⁸ Los Criterios Interpretativos del CTBG sirven al CTPD a la hora de resolver sobre la inadmisión de solicitudes basadas en el carácter auxiliar de la información requerida –Resoluciones, por ejemplo, 312/2020, de 23 de marzo y 34/2021, de 9 de febrero-, la necesidad para ofrecer la información requerida de una acción de reelaboración –Resoluciones, entre otras, 131/2018, de 19 de abril o 380/2021, de 14 de junio- o de pronunciarse sobre el posible carácter repetitivo – Resolución 85/2016, de 7 de septiembre- o abusivo de una solicitud –Resoluciones 143/2019, de 5 de mayo o 234/2021, de 11 de mayo-. También se sirve el CTPD de la interpretación efectuada por el CTBG en el Criterio dictado al efecto a fin de determinar las circunstancias que han de concurrir a los efectos de la ampliación del plazo para resolver y notificar ante solicitudes complejas o voluminosas –Resolución 60/2016, de 20 de julio-.

³⁹ En tal sentido, y entre las más recientes, Resoluciones 353/2020, de 23 de noviembre o 457/2021, de 5 de julio, en solicitudes de acceso en materia medioambiental, y 180/2021, de 23 de abril o 555/2021, de 29 de agosto, en solicitudes al amparo del derecho de acceso a la información reconocido por la legislación de régimen local.

⁴⁰ De nuevo entre las más recientes, Resoluciones 456/2021, de 5 de julio o 566/2021, de 22 de agosto.

⁴¹ Como puede verse en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, op. cit., págs. 128-130.

III. LOS RETOS EN EL HORIZONTE

Aunque el futuro es, por definición, incierto y en la formulación de propuestas hay siempre mucho de la valoración o juicio personal de quien las hace, intentaré ceñirme a la exposición de aquellas cuestiones en las que no parece que pueda existir especial discusión sobre la necesidad de su tratamiento, lo que haré diferenciando entre aquellas que se sitúan en un plano puramente normativo y las que se encuentran en el terreno de su aplicación.

1. La conveniencia de un pronto desarrollo reglamentario de la ley

Pocas dudas existen, en el plano normativo, sobre la conveniente aprobación del reglamento de la LTPA, en tramitación en estos momentos y que cabe esperar que llegue pronto a buen término⁴², sin que para su promulgación constituya ningún obstáculo la también falta, a pesar del tiempo transcurrido, del reglamento de desarrollo de la LTAIPBG, igualmente en tramitación, toda vez que, salvo en algunas disposiciones muy concretas, solo será aplicable a la Administración General del Estado y su sector público al carecer de la condición de norma básica⁴³. Aunque en la fecha en la que se ha concluido este trabajo, el contenido de ese, todavía, borrador de reglamento andaluz no se ha hecho público, nos aventuramos a señalar algunas materias que la futura norma podría regular dentro, lógicamente, del respeto al doble límite marcado por su rango y las competencias estatales en la materia y teniendo en cuenta también que existen soluciones o alternativas diversas en sus contenidos en función de la lógica valoración política propia del Gobierno de la Junta de Andalucía.

En el ámbito, en primer término, de la publicidad activa, podría, por supuesto, ampliar las obligaciones de esta naturaleza, pues el artículo 17.3 de la LTPA le habilita expresamente para ello. Ahora bien, más importante quizás que una eventual extensión de estas obligaciones, sería, en la línea ya apuntada por el borrador de reglamento estatal⁴⁴, la delimitación precisa de las ya establecidas legalmente en atención a la naturaleza y características de los distintos sujetos a los que la Ley extiende sus mandatos, dado que estos son muchos y de naturaleza muy heterogénea

⁴² En diciembre de 2020 se abrió el trámite de consulta previa previsto en el artículo 133.1 de la LPAC y el 20 de abril de 2021, el vicepresidente de la Junta de Andalucía declaró ante la Comisión correspondiente del Parlamento que, en breve, se cumpliría con el trámite de audiencia pública, lo que, en diciembre de 2021, no ha ocurrido.

⁴³ Tan solo sus artículos 12, 13 y 14 sobre las obligaciones de publicidad activa de determinados sujetos cuentan con tal carácter (artículo 2 y disposición final primera del borrador hecho público el 26 de abril de 2019).

⁴⁴ Que, en efecto, diferencia en distintas Secciones de su Capítulo Segundo sobre “Publicidad activa”, entre las “Obligaciones de publicidad activa del sector público estatal”, las “Obligaciones de publicidad activa de las corporaciones de derecho público” y las “Obligaciones de publicidad activa de los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y las entidades privadas”, estas últimas, con la condición de normas básicas.

-Administraciones, sociedades y fundaciones públicas, corporaciones de Derecho público o entidades que perciben ayudas públicas en determinada cuantía- y están, además, desigualmente vinculados por la norma, pues los hay íntegramente sometidos a ella y otros que solo lo están en el ejercicio de sus actividades sujetas al Derecho Administrativo. En suma, parece oportuno que el reglamento especifique qué información han de ofrecer cada uno de ellos y con qué alcance⁴⁵. Un cometido especialmente necesario en la medida, además, en que la LTPA, junto a obligaciones que claramente refiere a las Administraciones Públicas y, en su caso, a otras entidades como sociedades y fundaciones públicas⁴⁶, establece otras que, aunque se declaran aplicables a todos los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, no lo están, de hecho, o, al menos, no lo están en igual medida⁴⁷. Tampoco, finalmente, debe de pasar desapercibido que en la LTPA aparecen contenidos objeto de publicidad claramente necesitados de una concreción, como son los casos, entre otros, de “las agendas institucionales de los gobiernos” recogidas en el artículo 10.1.m), en el ámbito de la “información institucional y organizativa”, o “las principales partidas presupuestarias” sobre las que ha de informarse en cumplimiento del artículo 16.a), como parte de la “información económica, financiera y presupuestaria”. En definitiva, el reglamento debe contribuir a una regulación más precisa del contenido de la publicidad activa en beneficio de la necesaria complitud y claridad del Derecho, y por tanto de la seguridad jurídica, y, en último término, de la efectiva garantía del mandato de transparencia pública en la base de este ordenamiento. Igualmente, y de otra parte, parecería lógico que abundará, en relación con los diferentes contenidos objeto de publicidad y en atención, de nuevo, a la distinta naturaleza de las entidades obligadas, en la forma en la que ha de publicarse la información, cómo ha de estar

⁴⁵ Para lo cual contamos ya con una importante doctrina del CTPD, que bien puede servir de guía, que se ha adentrado, por ejemplo, en la determinación de esos ámbitos de actuación en los que los colegios profesionales o las federaciones deportivas quedan sometidos a la LTPA, ya expuesta por GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. (*El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, op. cit., págs. 47-52).

⁴⁶ Como ocurre, por ejemplo, con las que se refieren a la “información sobre planificación y evaluación” que solo se imponen a Administraciones públicas, sociedades mercantiles y fundaciones públicas (artículo 12) o con las que integran la “información de relevancia jurídica” o sobre “procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana” que solo rigen para las primeras (artículos 13 y 14).

⁴⁷ Existen, en efecto, obligaciones de publicidad, así las que dan contenido a la “información institucional y organizativa”, “información sobre contratos, convenios y subvenciones” y “económica, financiera y presupuestaria” que se extienden, como establecen los artículos 10.1, 15 y 16, “a las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley”. Ahora bien, no es cierto sin embargo, a pesar de su tenor literal, que vinculen, en igual medida, a todas ellas. La propia Ley se encarga de aclarar, como hace su artículo 10.1 en relación con la “información institucional y organizativa”, que esas entidades “publicarán, en lo que les sea aplicable”, el conjunto de extremos que en él se determinan. En otras ocasiones, el propio contenido objeto de la información excluye su aplicación a sujetos que no sean Administración Pública, como sucede con “la deuda pública de la Administración” o “la información básica sobre la financiación de la Comunidad Autónoma”, previstas en el artículo 16 en el ámbito de la “información económica, financiera y presupuestaria”. En lo que hace, finalmente, a la información sobre “contratos, convenios y subvenciones”, establecida en el artículo 15, en esa “información relativa a la gestión administrativa que se indica a continuación”, aparecen conceptos –por ejemplo, la concesión de subvenciones– difícilmente aplicables fuera del ámbito de las Administraciones Públicas.

organizada, en dónde ha de ofrecerse, cómo puede accederse a ella, en qué momento se ha de suministrar -ámbito en el que puede valorarse la conveniencia de establecer un plazo máximo entre la fecha en la que la información se genera y la de su entrega-, el tiempo en el que ha de permanecer disponible o los casos en los que ha de publicarse la información facilitada por la vía del ejercicio del derecho de acceso. Y es que nunca debe perderse de vista que para que exista realmente transparencia ha de poder accederse fácilmente a una información bien estructurada, comprensible y actualizada, requisitos, como señalamos, ya establecidos por la Ley, pero en cuyo ámbito el reglamento puede, sin duda, avanzar notablemente atendiendo además a los muy diferentes contenidos y características de la información que ha de ponerse a disposición de los ciudadanos y a quien ha de hacerlo.

En el ámbito, en segundo lugar, del derecho de acceso a la información pública son también numerosas las cuestiones precisadas, dentro naturalmente del respeto al Derecho básico estatal representado por la LTAIPBG y la LPAC, del completo propio de la disposición reglamentaria. Entre las más relevantes, la determinación de esa información al margen del objeto del derecho de acceso, como la denominada información administrativa⁴⁸, las consultas jurídicas⁴⁹, o la petición de certificados que, como evidencian las resoluciones de las autoridades de control, pretende canalizarse, con relativa frecuencia, a través de un indebido ejercicio del derecho de acceso a la información⁵⁰. De otra parte, la aclaración y/o el desarrollo de extremos importantes del procedimiento de acceso como la determinación de los medios de presentación de las solicitudes –todos los que, como indica el CTPD, permitan “tener constancia” del contenido establecido en el artículo 17.2 de la LTAIPBG⁵¹, aunque deberá tenerse en cuenta, también, que la LTPA apuesta por la presentación telemática⁵²–, la forma

⁴⁸ El CTBG destacó pronto que las solicitudes “dirigidas a obtener información de carácter meramente administrativa o de funcionamiento” quedan al margen de la LTAIPBG y “podrían ser perfectamente atendidas a través de servicios como los de información pública y atención ciudadana mediante sus diferentes medios de comunicación” o “a través de las funciones consultivas atribuidas a órganos de la Administración pública, como es el caso de la gestión de recursos humanos” (Resolución territorial 333/2017, de 30 de noviembre y Resolución 359/2019, de 17 de junio, que entiende por información de esa clase la dispuesta en el artículo 2 del RD 208/1996, de 9 de febrero).

⁴⁹ En tal sentido, y en una interpretación que comparte con la autoridad estatal, Resolución 65/2017, de 3 de mayo, del CTPD.

⁵⁰ Lo que el CTPD considera, al igual que el resto de autoridades de control, “extra muros” del derecho de acceso a la información, como manifiestan, entre otras, en sus Resoluciones 231/2019, de 6 de agosto o 208/2021, de 30 de abril.

⁵¹ Por lo que el sistema telemático de la Junta de Andalucía, denominado PID@, “no puede concebirse como la única y exclusiva vía a través de la que puede ejercitarse el derecho de acceso a información pública”. Caben otras posibles, como el Buzón para la ciudadanía del organismo” (Resolución 120/2017, de 8 de noviembre) o dirigir la solicitud “por conducto ordinario directamente al órgano que disponía de la información” (Resolución 36/2016, de 1 de junio). El Consejo ha negado, sin embargo, que quepa la presentación vía telefónica (Resolución 10/2017, de 1 de febrero).

⁵² Artículo 29.1. En el caso de la Administración autonómica se hará en el Portal de la Junta de Andalucía que se puede decir que es la vía mayoritariamente utilizada. Según los propios datos que ofrece, correspondientes al periodo comprendido entre el 30 de junio de 2015 y el 31 de marzo de 2021, el 89,4% de las solicitudes

de acreditación de la identidad del solicitante que no precisa, a pesar de las dudas suscitadas, certificación electrónica, o la aclaración de que la petición de subsanación de la solicitud procede ante cualquier deficiencia que esta pueda presentar y no solo, como resulta del tenor literal del artículo 19.2 de la LTAIPBG, en los supuestos en los que “no identifique de forma suficiente la información”⁵³. También debería incorporar aquellas normas que faciliten la aplicación del artículo 19.1 y 4 de esta misma Ley que establece la remisión de la solicitud a un órgano o entidad distinta de aquel que la ha recibido, ya sea porque la información obra en su poder o porque ha sido “elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro”. Así, la determinación, como parece claro, de que el órgano que recibe la solicitud podrá resolverla respecto de la parte de información que posea, remitiéndola al que corresponda en relación con el resto de ella⁵⁴, el reconocimiento expreso de que “la regla de la autoría en la que se fundamenta la remisión prevista en el artículo 19.4 LTAIPBG no se proyecta más que a las entidades y órganos sujetos a la aplicación de la LTPA en materia de derecho de acceso a la información pública”⁵⁵, pero, sobre todo, la fijación de los plazos, respecto de los que las Leyes guardan silencio, en el que el órgano al que se dirige la solicitud debe proceder a la remisión que le ordena la norma, aquel con el que cuenta el que ha de resolver para comunicar al solicitante el tiempo máximo de duración del procedimiento y el sentido de un posible silencio administrativo o el existente para que el sujeto al que se dirige la petición de acceso comunique al solicitante su remisión a otro diferente. Y debería, por supuesto, prestar la necesaria atención a las causas de inadmisión de las solicitudes recogidas en el artículo 18.1 de la LTAIPBG, cuya importancia debe ser destacada puesto que se han convertido en la principal vía de exclusión del derecho de acceso a la información. Es claro que el reglamento no puede añadir causas nuevas ni tampoco eliminar algunas de las previstas en la Ley estatal –es discutible, incluso, que pueda hacerlo la ley autonómica a la luz de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/2018, de 4 de octubre-⁵⁶. Ahora bien, sí que puede proceder a una regulación más detallada, como lo hace para la Administración del Estado el borrador de reglamento de la LTAIPBG⁵⁷. Puede concretar, y cuenta para ello con la

presentadas, lo fueron por vía telemática.

⁵³ La Audiencia Nacional en su Sentencia de 24 de septiembre de 2018 (49/2018), que confirma la SJCCA, n.º 6, de 6 de marzo de 2018 (28/2018), así lo ha entendido de acuerdo con el artículo 68.1 de la LPAC, avalando la interpretación ya efectuada por las autoridades de control entre ellas, por el Consejo andaluz, como puede verse en sus Resoluciones 119/2017, de 8 de noviembre (la Sentencia 131/2019, del JCA n.º 11 de Sevilla, confirmada por el TSJA en el recurso de apelación 2611/2019, ratifica el parecer del Consejo) y 223/2020, de 3 de junio (la Sentencia 140/2021, del JCA n.º 3 de Sevilla desestima el recurso de la que fue objeto).

⁵⁴ Aunque no prevista expresamente, esta es, en efecto, la solución que procede, como puede apreciarse las Resoluciones, entre otras, 216/2020, de 29 de mayo o 327/2021, de 27 de mayo, del CTPD.

⁵⁵ En términos de la Resolución del CTPD 15/2018, de 3 de enero.

⁵⁶ Como desarrollé en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, op. cit., págs. 535-536.

⁵⁷ Artículos 20 a 26 que incorporan la interpretación del CTBG sobre cada una de estas causas.

consolidada interpretación del CTPD⁵⁸, esos conceptos jurídicos indeterminados en torno a los que se articulan. Por ejemplo, cuándo cabe estimar que la información se encuentra “en curso de elaboración” o puede ser considerada “auxiliar o de apoyo”, cuándo, para suministrarla, se precisa de esa “acción de reelaboración” que la LTPA niega ante “un tratamiento informatizado de uso corriente”, o cuándo las solicitudes pueden ser calificadas de “manifiestamente repetitivas” o presentan “un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”. Aunque, desde luego, la tarea entraña dificultades, la norma reglamentaria debería buscar el adecuado equilibrio entre la previsión de los criterios con base en los cuales han de aplicarse y la atribución a los sujetos sometidos a la Ley del margen de actuación necesario para decidir, en función de las características y circunstancias de cada supuesto, cuando concurre o no el motivo de inadmisión. Fuera ya del ámbito del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso, debe destacarse, también, el necesario desarrollo de la LTPA en lo relativo a la materialización del acceso a la información en aspectos como la mejor delimitación de los supuestos que en su artículo 34 permiten que la información se entregue en un formato distinto al elegido por el solicitante, las condiciones que han de cumplirse para que pueda entenderse correctamente aplicado el artículo 22.3 de la LTAIPBG que posibilita, cuando la “información ya ha sido publicada”, que la resolución se limite “a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”, el momento en el que ha de producirse el acceso cuando se reconoce, no en vía de petición, sino por el propio Consejo, o la concreción, el artículo 34.3 de la LTPA remite a su desarrollo reglamentario, de la regla legal que dispone que “en ningún caso, la imposibilidad o incapacidad de hacer frente a las tasas o precios públicos establecidos podrán ser causa para negar el acceso pleno a una información pública solicitada al amparo de la presente ley, en los términos que reglamentariamente se establezcan”. Sobre todas estas cuestiones contamos con una amplia doctrina del CTPD que aquí, también, puede servir de referencia a la norma⁵⁹. Finalmente, cabe esperar que el futuro reglamento se adentre en el desarrollo de los procedimientos tramitados por la autoridad de control tanto de los seguidos con ocasión de la impugnación de las resoluciones de acceso, como de los que se producen en el ejercicio de sus funciones de control de la publicidad activa.

2. La garantía de su efectiva aplicación. En particular, el control de la publicidad activa

Son numerosos, de otra parte, los retos que se plantean no ya en el plano de la propia regulación normativa, sino en el de su aplicación. Entre ellos, voy a centrar mi atención en uno que me parece singularmente importante, el referido al control

⁵⁸ Doctrina que puede encontrarse en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, op. cit. págs. 89-116.

⁵⁹ Que puede consultarse en *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, op. cit., págs. 134-143.

del cumplimiento por los distintos sujetos obligados de los deberes de publicidad activa que la LTPA les impone y que constituye pieza capital para la implantación efectiva de un régimen de transparencia. No debe, además, perderse de vista que la correcta aplicación de la Ley en este ámbito reduce la necesidad de ejercer el derecho de acceso a la información con las ventajas que ello comporta.

La LTPA, atribuye en su artículo 48.1.g) el control del cumplimiento de la publicidad activa al CTPD en los términos que establece el artículo 23, precepto que le faculta, “sin perjuicio del control interno que establezca cada entidad o Administración de acuerdo con sus propias normas organizativas”⁶⁰, para efectuar, “por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones establecidas en este título”. En el ejercicio de esta facultad, el Consejo ha aprobado, hasta la fecha, dos Planes anuales de control e inspección, uno en febrero de 2018 con un periodo de actuación correspondiente a ese año⁶¹, y otro en noviembre de 2019 para el bienio 2019/2020⁶², aunque su vigencia se amplió al año 2021, toda vez que las circunstancias excepcionales causadas por la “covid-19” habían dificultado la adecuada planificación y desarrollo de las distintas líneas de actuación previstas⁶³. Estos planes tienen por objeto, con el fin último de contribuir al “impulso de la transparencia”, examinar el cumplimiento de sus deberes de publicidad por diferentes sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTPA, para, a partir de los resultados obtenidos, efectuar requerimientos concretos de subsanación de los incumplimientos detectados y elaborar “directrices o recomendaciones de tipo general para los sujetos obligados más allá de los que resulten directamente afectados por la realización de las correspondientes actuaciones”. En ambos casos se prevé que, finalizado el plan, el Área de transparencia del Consejo eleve a la Dirección “un informe donde consten los resultados por cada una de las líneas de actuación y que incluya posibles propuestas para incluir en planes posteriores, con base en la información y las conclusiones obtenidas”. Contamos ya, de ahí que centremos nuestra atención en él, con el “informe final sobre el Plan anual de control e inspección de publicidad activa de 2018” que ofrece datos muy interesantes que evidencian un incumplimiento importante de la Ley por algunos de los sujetos a los que vincula. El Plan, como el informe detalla, “se estructuró en torno a cuatro líneas o actuaciones básicas, intentando incluir en el ámbito de actuación a una

⁶⁰ Al margen de este control queda el ejercido por la Cámara de Cuentas de Andalucía recientemente estudiado por M.E. TEIJEIRO LILLO en “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”, en CASTILLO BLANCO, F., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (dirs.), *Las políticas de buen gobierno en Andalucía, vol. I: Digitalización y transparencia*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla (en prensa), trabajo al que me remito.

⁶¹ Resolución del Consejo de 8 de febrero de 2018 (BOJA núm. 32, de 14 de febrero de 2018).

⁶² Resolución del Consejo de 7 de noviembre de 2019 (BOJA núm. 219, de 13 de noviembre de 2019).

⁶³ Resolución del Consejo de 1 de diciembre de 2020 (BOJA núm. 235, de 4 de diciembre de 2020).

muestra de los numerosos grupos de sujetos obligados”, seleccionada “con criterios objetivos de acuerdo con los protocolos acordados para cada actuación”. La “línea 1” se centró en el análisis de la obligación de publicidad establecida en el 13.1.e) de la LTPA que recae sobre “los documentos que, conforme a la legislación sectorial, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación”⁶⁴. Otras líneas ponían el foco de atención, no en determinados contenidos concretos de publicidad, sino en algunos de los sujetos obligados por la Ley. Así, la “línea 2” lo hacía en aquellos que lo están en cuanto perceptores de subvenciones “por importe superior a 100.000 euros” y la 3 en las “corporaciones de derecho público andaluzas y entidades asimilables”. La línea 4 finalmente, aunando contenido de la obligación de publicidad y sujeto, se centró en el examen del cumplimiento por “las universidades públicas andaluzas en relación con la información institucional y administrativa de sus entes instrumentales”.

En la primera línea, que puso el foco de atención en “una muestra de aquellas entidades de la Administración de la Junta de Andalucía y Entidades Locales que publiquen en boletín oficial sus anuncios de apertura de periodos de información pública”, se analizaron, en los periodos que se detallan y de acuerdo con la metodología que, igualmente, se explicita, 280 disposiciones en cuyo procedimiento había de abrirse un periodo de información pública objeto de publicidad en aplicación del artículo 13.1.e) de la LTPA que afectaron a un total de 26 entidades, no apreciándose irregularidades en tan solo 7 de ellas. Las restantes, casi las tres cuartas partes del total, “no satisfacían adecuadamente”, por causas vinculadas, por lo general, a un desconocimiento o errónea interpretación de la LTPA, “la obligación de ofrecer telemáticamente la documentación sometida al trámite de información pública relativa a la disposición publicada”⁶⁵, efectuándose, por consecuencia, 19 requerimientos de subsanación, a los que se sumaron tres más correspondientes a entidades a las que se les reiteró. Ante ello se formulan diversas “propuestas de actuación”. Concretamente, la realización por el propio Consejo de “campañas divulgativas” y de “formación” tendentes a fomentar el conocimiento sobre cómo

⁶⁴ El propio Informe da cuenta de cómo el Consejo “viene señalando reiteradamente que esta exigencia de publicidad” supone “un claro avance en el acceso a la información respecto a la normativa anterior”, pues es “muy notable, como resulta obvio, la diferencia que entraña que el órgano sólo exhiba los documentos de que se trate a quien acuda físicamente a la sede del órgano, y en las horas que éste decida, a que pueda ser accesible, según prevé el artículo 9 LTPA, a través de las correspondientes sedes electrónicas, portales o páginas web de las personas o entidades concernidas”.

⁶⁵ El Informe sitúa entre esas causas “la existencia de un amplio desconocimiento entre los sujetos obligados de que la documentación que se ha de publicar telemáticamente es la misma que la que se somete a información pública de manera presencial en las dependencias de la entidad, y no sólo el correspondiente Edicto o la disposición que se publica en boletín oficial”, la falta, por lo general, de “un apartado específico identificado como tal en las sedes electrónicas, portales o páginas web en los que resulten accesibles los documentos sometidos a información pública”, el que “no se habilita ningún canal de comunicación electrónico que garantice la participación ciudadana...” y el que omitan “normalmente, la fecha de datación o de subida de los documentos, lo que impide verificar el estado de actualización de los mismos y la situación de los procedimientos en los que se sustancia el trámite de información pública”.

ha de cumplirse con esta obligación de publicidad activa y la propuesta a los sujetos obligados de medidas encaminadas a asegurar la correcta aplicación del artículo 13.1.e) de la LTPA⁶⁶.

De otra parte, y de acuerdo con lo dispuesto en la “línea 2” del Plan que “pretendía realizar una “aproximación” al cumplimiento de la normativa de transparencia” por “unos sujetos obligados que están fuera del ámbito del sector público”, pero que, en el ejercicio anterior, en 2017, habían sido beneficiarios de subvenciones de la Junta de Andalucía por un importe superior a 100.000 euros⁶⁷, se analizaron, tras una previa delimitación de las obligaciones de publicidad objeto de control⁶⁸, las diez entidades con un importe de subvención acumulado más alto, con el resultado, en todos los casos, de requerimientos de subsanación, pues ninguna de ellas “cumplía de modo completo sus obligaciones de publicidad activa y en la mayoría, además, las carencias en cuanto al mencionado cumplimiento eran muy notorias”, si bien, desde el primer momento, mostraron todas ellas “una actitud de colaboración y una intención de cumplir con sus obligaciones de transparencia”, aunque, también, “un claro desconocimiento previo en relación con la existencia de dichas obligaciones”. En respuesta a esta situación se propone la realización por el Consejo de campañas de información y divulgación de estas obligaciones de publicidad, la inclusión en su página web de un apartado específico dirigido a estas entidades, la solicitud a la Intervención General de la Junta de Andalucía de la incorporación de estas exigencias de publicidad en “las bases reguladoras de subvenciones y ayudas públicas como en las resoluciones que se emitan para su concesión”, el mantenimiento de esta línea de actuación en los próximos planes de inspección y la promoción de protocolos internos que les faciliten el cumplimiento de sus obligaciones.

⁶⁶ Entre otras, la necesidad de “estructurar adecuadamente su sede electrónica, portal o página web de tal manera que resulte fácilmente identificable y accesible”, la “actualización del texto de los anuncios por los que se convocan los diferentes trámites de información pública, de manera que se prevea expresamente la posibilidad de consultar la documentación respectiva no sólo de forma presencial y en dependencias de la entidad”, sino también de forma electrónica, “facilitar información clara y comprensible” o “la implantación de controles para que dicha publicación se lleve a cabo de forma efectiva”.

⁶⁷ MEDINA GUERRERO, M. se ha referido, con carácter general, a “la dificultad que encierra identificar” estos sujetos sometidos a la LTPA en los términos establecidos en su artículo 5 (“La transparencia pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, op. cit., en prensa).

⁶⁸ Toda vez que, como el propio informe especifica, “se identificaron otros elementos de publicidad activa que, o bien no cabría exigir a las entidades incluidas en el ámbito del plan, por ser propios exclusivamente del sector público, o bien era necesario interpretar en el ámbito de actuación privada de estas entidades”. Concretamente fueron objeto de examen, en el ámbito de la “información institucional, organizativa y de planificación”, las “funciones que desarrollan”, la normativa que les sea de aplicación y su estructura organizativa y organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos, incluyendo su “perfil y trayectoria profesional”. En el ámbito, de otra parte, de la “información económica, presupuestaria y estadística”, se analizó la relativa a los contratos y convenios celebrados con una Administración, las subvenciones y ayudas públicas concedidas por una Administración, los presupuestos que reflejen los fondos percibidos de estas y las “cuentas anuales que deban rendirse”.

La “línea 3” del Plan tenía como ámbito subjetivo las “corporaciones de derecho público andaluzas y entidades asimilables” sujetas por el artículo 3.1.h) a la LTPA en sus “actividades sujetas al Derecho Administrativo”, concretándose la actuación en diez federaciones deportivas seleccionadas “atendiendo al grado de implantación y número de licencias”. Su examen, en relación con el conjunto de obligaciones previamente deslindadas⁶⁹, arrojó como resultado un cumplimiento “aceptable, en general”, de su deber de ofrecer “información institucional y organizativa”, “ciertamente mejorable” en el caso de “la información de contratos y convenios celebrados con Administraciones Públicas” y “claramente deficiente” en “el apartado económico y la identificación de las personas responsables y su perfil y trayectoria profesional”. Ante ello, y aunque el propio informe estima que los incumplimientos obedecen “en una parte no desdeñable, al desconocimiento de la norma”, el Consejo formula requerimientos de subsanación en todos los casos y efectúa propuestas generales encaminadas al exacto cumplimiento de la LTPA por estas entidades, distinguiéndose entre aquellas a realizar por la propia autoridad de control - inclusión en su página web de un apartado específico sobre las federaciones deportivas que recoja la información que han de difundir- y las medidas a adoptar por estas entidades –la inserción en sus páginas web de la información que aparece en anexo al informe⁷⁰, o el fomento “entre los clubes deportivos adscritos a cada federación del conocimiento de sus obligaciones de publicidad activa”-.

La “línea 4”, finalmente, centró su atención en las 10 Universidades públicas andaluzas y en 18 entidades instrumentales dependientes de ellas⁷¹, al objeto de verificar el cumplimiento por su parte de la obligación de ofrecer “información institucional y administrativa de sus entes instrumentales” de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.1 de la LTPA. El examen realizado lleva al Consejo a la conclusión, a partir del conjunto de datos que el informe detalla, de que existe un nivel de incumplimiento importante de ese deber, por lo que “se acordó la apertura de veintitrés (23) expedientes para reclamar la subsanación de las deficiencias advertidas, correspondiendo cinco (5) a las universidades que no ofrecían adecuada

⁶⁹ Así, y en relación con la “información institucional y organizativa”, la establecida en el artículo 10.1.a), b) c) y d). En el ámbito de la “información sobre contratos, convenios y subvenciones”, las previstas en las letras a), b) y c) del artículo 15. Por último, las determinadas en el artículo 16.b) en el apartado de la “información económica, financiera y presupuestaria”.

⁷⁰ Señala también el informe la conveniencia de que “en el apartado correspondiente” quede reflejada, en su caso, “la razón de la ausencia de la información”. Así, por ejemplo, “si una federación no ha celebrado ningún convenio o contrato con la Administración, o no ha recibido ninguna subvención, debe mostrarse, en el elemento correspondiente, la razón de la carencia de la información, de tal suerte que quien consulte la web conozca por qué no existen datos al respecto”.

⁷¹ El informe manifiesta que “aunque la descripción del objetivo general de la Línea 4 del Plan no incluye la verificación de las obligaciones de publicidad activa por parte de los entes instrumentales de las universidades públicas andaluzas, se consideró la posibilidad de realizar, adicionalmente, en función de los resultados obtenidos, un breve análisis del cumplimiento de dichas obligaciones para una muestra de entidades instrumentales, a los efectos de proponer, en su caso, la inclusión de un análisis más completo en futuros Planes”.

información sobre sus entidades instrumentales y dieciocho (18) a estas últimas” y a la formulación de propuestas generales en las que, de nuevo, se diferencia entre las actuaciones a realizar por el Consejo –en este caso, campañas de divulgación y difusión entre los sujetos obligados-, y las dirigidas a estos que se concretan en la necesidad de ofrecer una mayor y mejor información en sus páginas web y en el establecimiento, de no contar con ellos, de protocolos internos para el cumplimiento efectivo de estas obligaciones.

Los datos expuestos evidencian, en conclusión, un nivel importante, y preocupante, de incumplimiento por los sujetos examinados, pues, en casi todos los casos, la inspección realizada en el marco del plan concluyó con requerimientos de subsanación. Sin embargo, y como el propio informe expresa, “sería injusto no manifestar la actitud colaborativa” mostrada por la mayoría de ellos. De hecho, cuando se examinan las resoluciones del Consejo recaídas en estos procedimientos se constata que son, en casi todos los supuestos, resoluciones de archivo en la medida en que durante su transcurso la entidad requerida cumple con su obligación de publicar la información. En muy pocas ocasiones el procedimiento concluyó con un requerimiento a la entidad de que, en lo sucesivo, publique la información que la LTPA le ordena⁷². El problema que, en estos casos, puede plantearse, como, en general, siempre que el Consejo ordena la difusión o entrega de determinada información⁷³, es que la entidad carece de la potestad para imponer esas actuaciones en los casos en los que los obligados no cumplan con sus resoluciones⁷⁴, pues la Ley no le da, en el ámbito concretamente de la publicidad activa, otra posibilidad que la de instar la incoación de expedientes disciplinarios o sancionadores por falta muy grave⁷⁵, quedando el órgano competente obligado a incoar el procedimiento de acuerdo con lo previsto en el artículo 57.2 de la LTPA.

⁷² Por ejemplo, en las Resoluciones 35/2021, de 12 de abril, 41/2021, de 15 de abril o 48/2021, de 26 de abril.

⁷³ Supuestos de los que pueden encontrarse ejemplos en las Resoluciones 23/2001, de 25 de marzo o 53/2021, de 30 de abril.

⁷⁴ Hay que tener en cuenta, no obstante, que la resolución, como todo acto administrativo, es ejecutiva por lo que, en caso de incumplimiento, podrá procederse a su ejecución forzosa en los términos establecidos en la LPAC. El problema, sin embargo, es que el único medio, de entre los previstos en esta Ley, que se adecúa a la naturaleza de este acto es la multa coercitiva, cuyo empleo tiene que estar expresamente autorizado por la Ley (artículo 103) y aquí no lo está. También existe una importante corriente doctrinal favorable, y es una opción que cabría valorar, al reconocimiento tanto al Consejo estatal como a sus homólogos autonómicos -hasta ahora no lo ha hecho ninguna Ley-, de potestad sancionadora. En tal sentido, BAUZÁ MARTORELL, F.J. (“Capítulo 13. La potestad disciplinaria frente al incumplimiento de la normativa sobre acceso, transparencia y reutilización de la información”, VALERO TORRIJOS J., y SALMERÓN FERNÁNDEZ, M. coords., *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 477-481) o TEIJEIRO LILLO M.E. (“El régimen sancionador: una deficiencia pendiente en la Ley Transparencia estatal”, *Actualidad Administrativa. Especial Transparencia y Corrupción*, núm. 1, 2019).

⁷⁵ El artículo 52.1.a) considera, en efecto, infracción muy grave, imputable “a las autoridades, directivos y el personal al servicio de las entidades previstas en el artículo 3”, el “incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el título II cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”.

IV. CONSIDERACIÓN FINAL

En conclusión, la LTPA ha supuesto, junto con la estatal de 2013, un avance importante, sin perjuicio de otros pasos que quepa dar en este sentido, en la regulación de la transparencia pública, necesitada, no obstante, del complemento de su desarrollo reglamentario. Ahora bien, no hace falta ninguna reforma legal, ninguna nueva norma, es suficiente con el Derecho que tenemos, para que pueda trabajarse en pro de que todos los sujetos vinculados por este ordenamiento estén realmente en condiciones de cumplir con las obligaciones que se les imponen. Los datos ofrecidos por el CTPD en su “Informe final sobre el Plan anual de control e inspección de publicidad activa de 2018” y el análisis en sus resoluciones de la entidad u órgano al que se denuncia por no informar de oficio o frente al que se reclama en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pone de manifiesto la existencia de un incumplimiento desigual de la LTPA, pues algunos de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación por los artículos 3.1 y 5, en muchos casos por desconocimiento como reconoce ese informe, no están aplicando correctamente la Ley, de ahí la necesidad de trabajar, como propone la autoridad de control, en medidas de difusión y formación que contribuyan a ello y la importancia de que la Administración de la Junta de Andalucía adopte, como le faculta el artículo 18.2 de la LTPA, las “medidas complementarias y de colaboración con el resto de administraciones públicas para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia”, colaboración que “podrá instrumentarse mediante la suscripción de convenios interadministrativos”. Una mención especial merecen los incumplimientos detectados en el ámbito local, en concreto, en el de los municipios de menor capacidad económica y de gestión. Aquí, y con independencia de otras medidas posibles, cabe destacar, como ya apuntamos, la importancia de la vía del “auxilio institucional” reconocida por la propia LTPA en su artículo 20, que remite a “la asistencia técnica de la provincia al municipio” reconocida en la Ley de Autonomía local de la Comunidad autónoma. En definitiva, son muchos los logros conseguidos en los tiempos más recientes, pero, también, muchos los retos a los que se enfrenta la efectiva implantación de un sistema de transparencia pública en Andalucía y en el resto de España.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ANDALUCÍA: BALANCE LEGISLATIVO Y PROSPECTIVA

Severiano Fernández Ramos
Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Cádiz

SUMARIO: I. LA PARTICIPACIÓN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA DE 2007. 1. LOS DERECHOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MATERIA COMPETENCIAL. 3. LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL. II. LA LEY 5/1988, DE 17 DE OCTUBRE, DE INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y DE LOS AYUNTAMIENTOS. 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA LEY 5/1988. 2. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/1988 POR LA LEY 8/2011. 3. LA APLICACIÓN DE LA LEY. III. LEY 2/2001, DE 3 DE MAYO, DE REGULACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES LOCALES EN ANDALUCÍA. 1. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY 2/2001. 2. LA NATURALEZA DE LAS CONSULTAS POPULARES DE LA LEY 2/2001. 3. LA APLICACIÓN DE LA LEY 2/2001. IV. LEY 7/2017, DE 27 DE DICIEMBRE, DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ANDALUCÍA. 1. ASPECTOS GENERALES. 2. ÁMBITO SUBJETIVO: LA SUJECCIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES. 3. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS PARTICIPATIVOS. 4. PROCESOS PARTICIPATIVOS Y CONSULTAS POPULARES. 5. ESPECIAL REFERENCIA A LAS CONSULTAS POPULARES PARTICIPATIVAS.

I. LA PARTICIPACIÓN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA DE 2007

1. Los derechos a la participación ciudadana

Como sucede con otros principios, la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007 (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) incluyó múltiples apelaciones a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Dejando de lado las referencias de carácter tangencial y sectorial¹, debe destacarse su inclusión como “objetivo básico de la Comunidad Autónoma”: «La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa» (artículo 10.3.19º)².

¹ Por ejemplo, del artículo 27 a los consumidores, del artículo 37.1.3º a las personas mayores, o del artículo 170 a los trabajadores Asimismo, debe reseñarse el artículo 84.2 del propio Estatuto, según el cual la Comunidad Autónoma de Andalucía ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en los servicios relacionados con educación, sanidad y servicios sociales a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la ley establezca.

² Objetivo básico que no tiene equivalente en la relación del artículo 12.3 del Estatuto de 1981.