

# Estudio sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía

Coordinador  
**Severiano Fernández Ramos**



JUNTA DE ANDALUCÍA

Instituto Andaluz de Administración Pública  
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**ESTUDIO SOBRE LA LEY DE TRANSPARENCIA  
PÚBLICA DE ANDALUCÍA**

*SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS*

**COORDINADOR**

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SEVILLA - 2015



**ESTUDIO SOBRE LA LEY DE TRANSPARENCIA  
PÚBLICA DE ANDALUCÍA**

*SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS*

**COORDINADOR**

Estudio sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía / Severiano Fernández Ramos, coordinador. – Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2015.– 339 p. ; 24 cm

Índices. – Incluye referencias bibliográficas

D.L. SE 1901-2015

ISBN 978-84-8333-650-2 (ed. impresa)

ISBN 978-84-8333-651-9 (ed. electrónica)

1. Transparencia en el gobierno-Andalucía 2. Información pública 3. Participación ciudadana  
I. Fernández Ramos, Severiano. II. Instituto Andaluz de Administración Pública. III. Andalucía.  
Ley de transparencia pública, 2014.

35(460.35).076"2014"

35(460.35).077"2014"

35(460.35).072.7

**ecoedición** 

Tinta sin metales pesados y papeles procedentes de una gestión forestal sostenible

<b>Impacto ambiental</b> por producto impreso	<b>Agotamiento de recursos fósiles</b> 0,91 kg petróleo eq	<b>Huella de carbono</b> 2,57 Kg CO <sub>2</sub> eq	 JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJO DE REGENTES CONSEJO REGULADOR reg. n.º: 2015/141 Más información en <a href="http://www.ecoedicion.eu">www.ecoedicion.eu</a>
por 100 g de producto	0,08 kg petróleo eq	0,23 Kg CO <sub>2</sub> eq	
% medio de un ciudadano europeo por día	19,91 %	8,39 %	

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial en ningún tipo de soporte sin permiso previo y por escrito del propietario del copyright.

TÍTULO: ESTUDIO SOBRE LA LEY DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA

COORDINACIÓN: Severiano Fernández Ramos

Cualquier comunicación o sugerencia relacionada con los contenidos puede dirigirla a:  
[severianofernandezramos28@gmail.com](mailto:severianofernandezramos28@gmail.com)

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y Producción: IRISGRÁFICO Servicio Editorial, S.L. [laetradigital.com](http://laetradigital.com)

Diseño de cubierta: LUMEN GRÁFICA, S.L.

ISBN 978-84-8333-650-2 (ed. impresa)

ISBN 978-84-8333-651-9 (ed. electrónica)

Depósito Legal: SE 1901-2015

# **ESTUDIO SOBRE LA LEY DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA**

*SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS*

**COORDINADOR**

## **SUMARIO**

- CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DE LEY**  
*Emilio Guichot*
- CAPÍTULO II. LA PUBLICIDAD ACTIVA**  
*Severiano Fernández Ramos*
- CAPÍTULO III. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**  
*Concepción Barrero Rodríguez*
- CAPÍTULO IV. FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA**  
*Severiano Fernández Ramos*
- CAPÍTULO V. ORGANIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA: COORDINACIÓN EN EL  
ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**  
*Fernando Rodríguez Vega*
- CAPÍTULO VI. ORGANIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA: CONSEJO DE  
TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA**  
*Juan Rueda Gómez*
- CAPÍTULO VII. RÉGIMEN SANCIONADOR**  
*José M<sup>a</sup> Pérez Monguió*



## ÍNDICE

<b>Abreviaturas</b> .....	17
<b>Presentación</b> .....	19
 <b>CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DE LEY</b>	
<i>Emilio Guichot</i> .....	21
<b>I. COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y MARGEN DE DESARROLLO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO</b> ....	23
<b>II. PROCESO GENERAL DE ELABORACIÓN DE LA LEY 1/2014, DE 24 DE JUNIO, DESARROLLO REGLAMENTARIO Y ENTRADA EN VIGOR</b> .....	30
<b>III. RELACIÓN ENTRE LA LTPA Y OTRAS NORMAS QUE REGULAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN</b> .....	38
<b>IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN</b> .....	41
<b>1. Los sujetos vinculados por todo el régimen de las Leyes de Transparencia</b> .....	42
<b>2. Los sujetos privados obligados a suministrar información a la Administración a la que se encuentran vinculados</b> .....	47
<b>3. Los sujetos vinculados únicamente por el régimen de la publicidad activa</b> .....	49
<b>V. PRINCIPIOS GENERALES</b> .....	51
<b>1. Principios básicos en la interpretación y aplicación de la LTPA</b> .....	51
<b>2. Derechos</b> .....	53
<b>3. Obligaciones</b> .....	53

**CAPÍTULO II. LA PUBLICIDAD ACTIVA**

<i>Severiano Fernández Ramos</i> .....	55
<b>I. NORMAS GENERALES</b> .....	57
<b>1. La situación de la información proactiva previa a la LTPA</b> .....	57
A. Introducción .....	57
B. La publicidad activa en el ordenamiento andaluz .....	59
C. La publicidad activa en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno .....	63
<b>2. Configuración de la publicidad activa en la LTPA</b> .....	66
A. Planteamiento general del Título II de la Ley .....	66
B. Finalidad de la publicidad activa .....	67
C. Naturaleza jurídica de la publicidad activa .....	70
D. Complementariedad de la publicidad activa y derecho de acceso a la información pública .....	72
<b>II. LOS DEBERES LEGALES DE PUBLICIDAD ACTIVA</b> .....	73
<b>1. Las normas sobre publicidad activa</b> .....	73
A. Ámbito subjetivo .....	73
B. Carácter general y de mínimos de las normas de publicidad activa .....	76
C. Aplicación en el tiempo .....	77
D. Límites de la publicidad activa .....	78
<b>2. Medio de publicación</b> .....	80
A. Sitios web y sedes electrónicas .....	80
B. Portal de la Junta de Andalucía .....	80
C. Publicación en páginas webs de titularidad de otra entidad .....	82
<b>3. Condiciones de la publicación</b> .....	85
A. Accesibilidad de la información .....	85
B. Calidad de la información .....	87
C. Vigencia y actualización .....	90
<b>4. Responsabilidad y control</b> .....	93
<b>III. INFORMACIÓN OBJETO DE PUBLICIDAD ACTIVA</b> .....	95
<b>1. Información institucional y organizativa</b> .....	95
A. Entidades dependientes y vinculadas .....	96
B. Normativa de aplicación .....	98
C. Estructura organizativa .....	100
D. Especial referencia a los órganos colegiados .....	104

<b>2. Altos cargos y asimilados</b>	108
A. Ámbito subjetivo	108
B. Informaciones objeto de publicidad	110
<b>3. Transparencia en el funcionamiento de los órganos de gobierno</b>	116
A. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía	116
B. Publicidad de los plenos de las entidades locales	120
C. Órganos colegiados de las entidades locales	124
<b>4. Información sobre planificación y evaluación</b>	127
A. Determinaciones generales	127
B. Planes y programas en el ordenamiento público andaluz	129
C. Publicidad de las evaluaciones, informes y memorias de gestión	137
<b>5. Información de relevancia jurídica</b>	139
A. Directrices, instrucciones y circulares	139
B. Anteproyectos y proyectos de ley	141
C. Proyectos de reglamentos	142
D. Memorias e informes	144
E. Períodos de información pública	146
F. Otra información jurídica: el ordenamiento territorial	147
<b>6. Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana</b>	149
A. Información sobre procedimientos	149
B. Cartas de servicio	152
C. Participación ciudadana	154
<b>7. Información sobre la política de empleo público</b>	155
A. Información general	155
B. Personal eventual y directivo profesional	163
<b>8. Información sobre contratos, convenios, subvenciones y patrimonio</b>	164
A. Contratos	164
B. Convenios	168
C. Subvenciones	171
D. Patrimonio	180
<b>9. Información económica, financiera y presupuestaria</b>	183
<b>10. Otras informaciones públicas</b>	186
A. Publicidad sobre la propia actividad pública de transparencia	186
B. Sanciones administrativas	189
C. Otras informaciones	192

**CAPÍTULO III. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

<i>Concepción Barrero Rodríguez</i> .....	195
<b>I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES</b> .....	197
<b>II. ASPECTOS SUBJETIVOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN</b> .....	198
<b>III. EL OBJETO DEL DERECHO: LA INFORMACIÓN PÚBLICA</b> .....	199
<b>IV. LÍMITES</b> .....	203
<b>V. EL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO</b> .....	207
<b>1. La solicitud de acceso. En particular, las causas de inadmisión</b> .....	207
<b>2. La instrucción del procedimiento</b> .....	215
<b>3. La terminación del procedimiento</b> .....	216
A. La competencia para resolver .....	216
B. El plazo para resolver y notificar .....	217
C. La resolución expresa .....	218
D. La desestimación por silencio .....	219
<b>VI. LA FORMALIZACIÓN DEL ACCESO</b> .....	220
<b>1. El momento para el ejercicio del derecho</b> .....	220
<b>2. Las modalidades de acceso. El acceso por vía electrónica</b> .....	221
<b>3. La gratuidad del acceso</b> .....	221
<b>VII. LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE ACCESO</b> .....	222
<b>1. La doble vía de impugnación establecida</b> .....	222
<b>2. La reclamación previa a la vía judicial</b> .....	223
A. La entidad competente para la resolución .....	223
B. Naturaleza y objeto de la reclamación .....	224
C. El régimen de la reclamación .....	225
<b>3. La impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa</b> .....	226
<b>VIII. CONSIDERACIÓN FINAL</b> .....	227

## **CAPÍTULO IV. FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA**

<i>Severiano Fernández Ramos</i> .....	229
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	231
<b>II. INTEGRACIÓN Y TRANSVERSALIDAD DE LA TRANSPARENCIA</b> .....	232
<b>III. CONSERVACIÓN DE LA INFORMACIÓN</b> .....	234
<b>IV. FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA</b> .....	237
<b>V. FORMACIÓN</b> .....	239
<b>VI. DIVULGACIÓN</b> .....	240

## **CAPÍTULO V. ORGANIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA: COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

<i>Fernando Rodríguez Vega</i> .....	243
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	245
<b>II. LA ORGANIZACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LA LTPA</b> .....	245
<b>1. Entrada en vigor del Título V</b> .....	246
<b>2. Desarrollo reglamentario</b> .....	246
<b>3. Estructura organizativa</b> .....	247
<b>III. LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN GENERAL DE VICECONSEJEROS Y VICECONSEJERAS</b> .....	248
<b>1. La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras como         órgano de coordinación general</b> .....	248
<b>2. Competencias</b> .....	249
<b>IV. LA SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA</b> .....	250
<b>V. LAS UNIDADES DE TRANSPARENCIA</b> .....	252
<b>1. Funciones</b> .....	253

2. Adscripción .....	254
3. Asignación provisional de funciones .....	255
4. Creación de Unidades de Transparencia en Agencias .....	255
5. Entidades instrumentales .....	256
<b>VI. LAS COMISIONES DE TRANSPARENCIA .....</b>	<b>256</b>
1. Composición .....	257
2. Funciones .....	258
<b>VII. LA INSPECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA .....</b>	<b>258</b>
<b>VIII. LAS COMPETENCIAS DE PLANIFICACIÓN .....</b>	<b>259</b>
1. Contenido de los planes .....	259
2. Evaluación .....	260
<b>IX. RELACIONES CON EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA .....</b>	<b>261</b>
<b>CAPÍTULO VI. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA</b>	
<i>Juan Rueda Gómez</i> .....	263
<b>I. CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA .....</b>	<b>265</b>
1. El modelo de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía .....	265
2. El Consejo como autoridad independiente de control en materia de transparencia y protección de datos .....	271
3. El Consejo como administración institucional creado al amparo de la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía .....	277
<b>II. ESTRUCTURA ORGÁNICA .....</b>	<b>279</b>
1. Características generales .....	279

2. El Director del Consejo. Nombramiento y cese. Incompatibilidades. Atribuciones .....	281
3. La Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos. Composición, funcionamiento y atribuciones .....	286
4. Organización administrativa del Consejo .....	290
<b>CAPÍTULO VII. RÉGIMEN SANCIONADOR</b>	
<i>José María Pérez Monguió</i> .....	291
<b>I. INTRODUCCIÓN Y SISTEMÁTICA</b> .....	293
<b>II. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA</b> .....	295
<b>1. Antecedentes</b> .....	295
<b>2. Tramitación parlamentaria</b> .....	298
<b>III. SISTEMÁTICA DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN LA LTPA</b> .....	299
<b>IV. RÉGIMEN DISCIPLINARIO</b> .....	300
<b>1. Sujetos responsables</b> .....	300
<b>2. Infracciones</b> .....	304
A. Infracciones en materia de publicidad activa .....	305
B. Infracciones en materia de acceso a la información pública .....	306
C. Infracciones por falta de colaboración con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos .....	308
<b>3. Sanciones disciplinarias</b> .....	308
A. Sanción para las infracciones leves: la amonestación .....	310
B. Sanciones para las infracciones graves .....	311
a) Declaración del incumplimiento y publicación en el boletín correspondiente .....	312
b) Cese .....	313

C. Sanciones para las infracciones muy graves .....	316
<b>4. Procedimiento disciplinario .....</b>	<b>317</b>
A. Consideraciones preliminares .....	317
B. Iniciación del procedimiento .....	318
C. Órganos competentes .....	320
<b>5. Régimen disciplinario para los altos cargos previstos en la Ley Andalucía 3/2005 .....</b>	<b>320</b>
A. Incoación .....	321
B. Instrucción .....	321
C. Resolución .....	321
D. Actuaciones previas .....	322
E. Medidas de carácter provisional .....	323
F. Prescripción de infracciones y sanciones .....	324
a) Prescripción de las infracciones .....	324
b) Prescripción de las sanciones .....	326
G. Caducidad del procedimiento sancionador .....	327
<b>6. Órganos competentes en materia sancionadora en la Administración Local .....</b>	<b>328</b>
<b>V. RÉGIMEN SANCIONADOR .....</b>	<b>329</b>
<b>1. Sujetos responsables .....</b>	<b>329</b>
<b>2. Infracciones .....</b>	<b>329</b>
A. Infracciones imputables a personas físicas y jurídicas del artículo 4 de la LTPA .....	329
a) Infracciones muy graves .....	330
b) Infracciones graves .....	331
c) Infracciones leves .....	332
B. Infracciones imputables a las entidades de naturaleza privada del artículo 5 de la LTPA .....	333
<b>3. Sanciones .....</b>	<b>337</b>
<b>4. Procedimiento sancionador .....</b>	<b>338</b>
<b>5. Competencia sancionadora .....</b>	<b>338</b>

## ABREVIATURAS

### Normas estatales

- CE** Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978
- EBEP** Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
- EAA** Estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo
- LJCA** Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
- LOFAGE** Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
- LPAP** Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
- LRBRL** Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
- LRJPAC** Ley 39/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- LTBG** Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
- TRLCS** Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2001, de 14 de noviembre

### Normas autonómicas

- LAJA** Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía
- LAULA** Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía
- LGA** Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía
- LIAC** Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos
- LTPA** Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía
- TRLGHPA** Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía



## PRESENTACIÓN

La aprobación por las Cortes Generales de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, obligó a las Comunidades Autónomas a adoptar e implementar las medidas necesarias para garantizar su efectividad, sobre todo en aquellos aspectos relativos a la transparencia y acceso a la información pública (Título I). Y consciente de las dificultades que supone este reto sin precedentes en nuestra historia administrativa, la Ley 19/2013 concedió a las Comunidades Autónomas un amplio plazo de dos años (disposición final novena).

En Andalucía, la Junta de Andalucía descartó desde un primer momento limitarse a adoptar las disposiciones normativas y organizativas imprescindibles para aplicar la Ley 19/2013, y tomando como punto de partida el carácter básico de dicha Ley, optó por posicionarse en el conjunto del Estado español aprobando la primera Ley autonómica de desarrollo Ley 19/2013: la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Se trata de una Ley participada y consensuada. Lo primero porque el Gobierno andaluz puso en marcha un amplio proceso participativo, con acciones a través de una específica plataforma digital y también acciones presenciales, de modo que múltiples organizaciones, agentes sociales y ciudadanos sin más adjetivación tuvieron ocasión de expresar su opinión sobre el anteproyecto de ley. Pero, además, una ley consensuada en sede parlamentaria, pues recibió para su aprobación el apoyo unánime del Parlamento de Andalucía.

Y todo ello ha sido compatible con la celeridad que requiere en la actualidad la sociedad civil, pues la Ley 1/2014 fue la primera ley autonómica sobre transparencia pública aprobada tras la Ley 19/2013.

Debe, además, aquí resaltarse la lealtad institucional con la que ha actuado la Junta de Andalucía respecto al Estado, y ello en un doble sentido. Primero, porque la Junta de Andalucía esperó la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 19/2013, para a la vista del texto finalmente aprobado por el Estado poder definir con plena certeza los contenidos propios de la ley autonómica. Y, segundo, porque ciertamente puede afirmarse que el contenido de la Ley 1/2014 es plenamente respetuoso con la Ley 19/2013, pues el sentido de sus preceptos es, en todo caso, de ampliación y mejora de las determinaciones básicas contenidas en la Ley estatal, haciendo un uso escrupuloso de las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

En efecto, la Ley 1/2014 está repleta de disposiciones que amplían y mejoran las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, tanto en materia de publicidad activa como del derecho de acceso a la información pública, y que han servido de inspiración a las leyes autonómicas aprobadas con posterioridad.

Pero, además, en la Ley 1/2014 luce de forma patente una innegable voluntad por garantizar su efectividad, como se infiere de las medias previstas en materia de fomento de la transparencia, sin equivalentes en la Ley estatal, como sobre todo por el completo diseño organizativo previsto en la Ley, que no tiene otro objeto que inocular el principio de transparencia pública en todas las estructuras organizativas de la Administración de la Junta de Andalucía. Y todo ello cerrado con un completo régimen sancionador que suple las carencias de las escasas previsiones en esta materia de la Ley básica.

Asimismo, el Gobierno andaluz ha ratificado su firme compromiso en la implementación de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, con la aprobación de dos normas organizativas de desarrollo directo de la Ley 1/2014, de 24 de junio: el Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales; y el Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Finalmente, para este *Estudio sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*, el Instituto Andaluz de Administración Pública ha contado con un equipo de expertos en la materia, integrado tanto por profesores de Universidades andaluzas como por técnicos de la propia Administración de la Junta de Andalucía.

El coordinador

# **CAPÍTULO I**

## **ASPECTOS GENERALES DE LA LEY**

*Emilio Guichot*

Catedrático acreditado de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

### **SUMARIO**

I. COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y MARGEN DE DESARROLLO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. II. PROCESO GENERAL DE ELABORACIÓN DE LA LEY 1/2014, DE 24 DE JUNIO, DESARROLLO REGLAMENTARIO Y ENTRADA EN VIGOR. III. RELACIÓN ENTRE LA LTPA Y OTRAS NORMAS QUE REGULAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN. IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN. 1. Los sujetos vinculados por todo el régimen de las Leyes de Transparencia. 2. Los sujetos privados obligados a suministrar información a la Administración a la que se encuentran vinculados. 3. Los sujetos vinculados únicamente por el régimen de la publicidad activa. V. PRINCIPIOS GENERALES. 1. Principios básicos en la interpretación y aplicación de la LTPA. 2. Derechos. 3. Obligaciones.



## **I. COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y MARGEN DE DESARROLLO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

La LTBG se considera desarrollo del artículo 105.b) CE (según el cual “la Ley regulará [...] El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”). Así lo establece expresamente el artículo 12 LTBG. Su disposición final octava se apoya en el artículo 149.1.18ª como título competencial principal (ha de entenderse en concreto, en la materia “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”). A ello le suma una referencia al artículo 149.1.1ª, que parece actuar como complemento para el diseño de la necesaria existencia de un órgano independiente de resolución de reclamaciones (a semejanza de lo que hiciera la LOPD, con refrendo por la STC 290/2000, de 30 de noviembre)<sup>1</sup>.

Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales estuvieron al margen del proceso de elaboración de la LTBG (como apuntó, críticamente, el dictamen del Consejo de Estado) pero están llamadas a desarrollarla y aplicarla, pues sus Instituciones y sujetos vinculados a ellas figuran entre los obligados en los mismos términos que sus equivalentes de ámbito estatal.

La LTBG ha hecho un entendimiento muy amplio de la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de modo que casi toda la regulación tiene carácter básico, incluidas las disposiciones sobre procedimiento. Solo ha excluido de dicho carácter:

- La regulación del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, dejando así que las normas autonómicas y en su caso las locales diseñen la forma de otorgar publicidad activa, si bien, como veremos, respetando toda una serie de condiciones (incluidas que la publicación lo sea en internet), sea de forma centralizada o descentralizada en diversas páginas, sea con sus medios propios o previendo mecanismos obligatorios o voluntarios de integración en redes de información.
- La regulación de las Unidades de Información de la Administración General del Estado, si bien se prevé como básico que las Administraciones deben establecer sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna e identificar claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso.

<sup>1</sup> También apela, como al artículo 149.1.13ª –bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica– probablemente como amparo de las disposiciones de buen gobierno en materia de sanciones por incumplimiento de normas económico-financieras.

- El Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno, que ejerce sus competencias solo respecto de los sujetos de ámbito estatal no excluidos de su ámbito competencial. La disposición adicional cuarta de la LTBG prevé que la reclamación prevista ante una autoridad independiente de control frente a las decisiones en materia de acceso a la información corresponderá, en el caso de las Administraciones autonómicas o locales, u otros sujetos a ellas vinculadas y sometidos a esta norma, corresponderá al órgano independiente que determinen las respectivas normativas autonómicas (o acuerden las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). También pueden optar por atribuir esta competencia al CTBG, celebrando a tal efecto el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias<sup>2</sup>. Esta previsión, como dijimos, parece apoyarse en el título competencial del artículo 149.1.1ª CE, análogamente a como sirvió en la LOPD para justificar la necesaria existencia de un órgano independiente de control, la AEPD, con competencia para el control de todos los ficheros privados y de los ficheros públicos estatales, así como, en caso de inexistencia de autoridades independientes de control autonómicas, del resto de ficheros públicos. No obstante, obsérvese, este título competencial se invoca sin que se reconozca el carácter de derecho fundamental del derecho de acceso y, por ende, en una ley toda ella ordinaria (a diferencia de lo que ocurre en el caso del derecho fundamental a la protección de datos), posibilidad que no es pacífica en la jurisprudencia constitucional.

De esta manera, el ámbito de decisión que ha quedado a las normas autonómicas y locales está en la ampliación de las materias sujetas a publicidad activa y la determinación de los medios para llevarla a cabo, en las disposiciones de organización y en las medidas para garantizar la eficacia del derecho (formación del personal, elaboración de guías ciudadanas, etc.) y en la creación de autoridades independientes de transparencia o la atribución de sus competencias a autoridades independientes ya existentes<sup>3</sup>. Junto a ello, cabe plantear que el plazo, estableci-

- 
- 2 El Informe de la Abogacía del Estado de 12 de junio de 2015 descarta que el CTBG pueda ejercer la competencia para conocer de las reclamaciones contra resoluciones dictadas por el sector público autonómico y local ante la mera inexistencia de órgano autonómico. Para ello, es precisa la suscripción del correspondiente convenio.
  - 3 Sobre este último punto, y como destacué ya antes de la aprobación de la LTBG (en *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011, pp. 48-49), considero que unificar en una misma autoridad independiente autonómica las competencias de acceso a la información y protección de datos tiene muchas ventajas y carece de los inconvenientes que hubiera tenido esta solución en la escala estatal. En efecto, en el ámbito autonómico, la protección de datos es la principal limitación a la transparencia, dado que muchas de las restantes, como las antes relacionadas, son en principio ajenas al ámbito de competencias de las comunidades autónomas. Además, el modelo de agencias autonómicas está aún, en gran medida, por desarrollar, pues, si bien han sido incluso previstas en la mayor parte de la nueva generación de estatutos de autonomía, la realidad es que actualmente solo existen dos, la catalana y la vasca, todas ellas, además, más recientes que la española, por lo que es posible aún crear o adaptar (en estos dos casos) una institución que responda plenamente a esta doble lógica ponderada de la publicidad y de la privacidad. En tercer lugar, las Agencias autonómicas ejercen sus funciones exclusivamente sobre ficheros públicos, porque así lo establece la LOPD y lo ha refrendado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 290/2000, de 30 de noviembre –estableciéndolo, de forma probablemente excesiva, como una derivación necesaria del artículo 149.1.1 CE–. De este

do en un mes con carácter básico, puede ser acortado. Pienso que no puede decirse lo mismo respecto de las limitaciones o del sentido del silencio, que constituyen una pieza clave en la delimitación del alcance del derecho y sus relaciones con otros bienes públicos y privados en concurrencia, como se indicará en el capítulo dedicado al derecho de acceso a la información.

El retraso en la aprobación de la Ley estatal sobre Transparencia y Acceso a la Información hizo que diversas Comunidades Autónomas hayan tomado la delantera, aprobando sus propias leyes sobre la materia. Es el caso de la Galicia (Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública gallega), hasta cierto punto, de Baleares (Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Islas Baleares), Navarra (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto) o Extremadura (Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto).

Con posterioridad a la aprobación de la LTBG, la primera Ley de Transparencia aprobada ha sido la LTPA. Le ha seguido la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, y la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana. Están en marcha otras iniciativas en diversos Parlamentos y Gobiernos de otras Comunidades Autónomas.

Hay que decir que estas iniciativas legislativas autonómicas tienen una muy desigual amplitud en su objeto regulatorio. Algunas se inscriben en el concepto más amplio de Gobierno Abierto, contemplado como una nueva forma de gobernanza participativa basada en el permanente flujo de información y puntos de vista a través de canales multidireccionales entre la Administración y los ciudadanos. O bien, en esta línea y un sentido más restringido, acogen la idea del *open data* entendido como puesta a disposición de la sociedad de la información en poder de la Administración en formatos reutilizables para que pueda ser importada y tratada por empresas, periodistas, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en general, para la “puesta en valor” mediante el cruce de información, el desarrollo de aplicaciones, etc. (en directa conexión con la normativa sobre reutilización de la información pública, que se modifi-

---

modo, y a partir de una concepción funcional del ejercicio de funciones públicas tanto en materia de acceso a la información como de protección de datos, se llega a una potencial coincidencia en el ámbito de los sujetos obligados. Finalmente, y como consecuencias de las tres características diferenciales apuntadas, la carga de trabajo de las agencias autonómicas es inferior, por lo que podrían asumir razonablemente la competencia en materia de acceso a la información. En todo caso, caben múltiples modelos siempre que se asegure la independencia del órgano en cuestión y la eficacia ejecutiva de sus resoluciones.

cará en el futuro cuando se apruebe la nueva Directiva comunitaria sobre reutilización). Queda en el margen de actuación de las Comunidades Autónomas decidir la amplitud de sus Leyes (de Transparencia y Acceso a la Información, de Buen Gobierno, de Gobierno Abierto, de Reutilización y Datos Abiertos, de Participación, de todo ello o de cualquier combinación...).

La LTPA no contiene una disposición que establezca el o los títulos competenciales en que se apoya, lo cual resulta censurable. No obstante, pueden rastrearse en su Exposición de Motivos. Alude, por una parte, a la competencia para el desarrollo de las bases estatales sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex artículo 149.1.18ª CE, competencia asumida en el artículo 47 EAA<sup>4</sup>. Pero obsérvese que lo hace de forma genérica, sin precisar de qué letra de qué apartado se trata, distinción que es de gran importancia en la medida en que en el citado artículo 47 se recogen, bajo la rúbrica “Administraciones Públicas andaluzas”, títulos competenciales distintos y con distinto alcance (unos de competencia normativa exclusiva, otros de competencia normativa compartida, otros de competencia ejecutiva). En este caso, ha de partirse de que estamos ante el desarrollo de la legislación básica estatal sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y en esa medida, la competencia ejercida sería la contenida en el artículo 47.2.1ª EAA, referido a la competencia compartida sobre “el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía [...]”<sup>5</sup>. No obstante, obsérvese que en este caso, aunque el rótulo del artículo 47 habla de “Administraciones Públicas andaluzas”, la letra 1ª del apartado 2 se limita a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cierto es que, por otra parte, el EAA también recoge la competencia autonómica exclusiva en materia de régimen local, respetando el artículo 149.1.18ª CE y el principio de autonomía local (art. 60.1 EAA)<sup>6</sup> o la competencia compartida para regular el régimen jurídico

4 “Al amparo de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a nuestra comunidad autónoma en la materia, la presente Ley tiene por objeto el desarrollo de la normativa básica estatal, en los términos que sienta el artículo 149.1.18.ª de la Constitución en relación con el artículo 47 del Estatuto de Autonomía, ahondando, en la medida de sus posibilidades, en la ampliación del ámbito de la actividad que se somete a la transparencia”. Sobre el artículo 47 EAA, véase J. I. Morillo-Velarde Pérez, “Competencias sobre régimen de las Administraciones Públicas (Comentario al artículo 47)”, en Muñoz Machado, S. y Rebollo Puig, M. (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Madrid, 2008, pp. 403-421; y Gallardo Castillo, M. J., en Cruz Villalón, P. y Medina Guerrero, M. (coords.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, vol. II, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp. 764-780.

5 En esta línea se sitúa también la disposición adicional quinta, rotulada “Conformidad con la normativa estatal”, con el siguiente tenor: “El contenido de la letra a) del artículo 2; las letras e), g), h), i), j) y k) del apartado 1, así como los apartados 2 y 3 del artículo 3; los apartados 1 y 2 del artículo 4; el párrafo primero del apartado 1 del artículo 5; las letras i), j) y k) del artículo 6; el primer párrafo del apartado 1 y los apartados 2, 3 y 5 del artículo 9; las letras a), b), c) y h) del apartado 1 del artículo 10; las letras b), c) y e) del artículo 11; el apartado 1 del artículo 12; las letras a), b), c), d) y e) del artículo 13.1; el artículo 15; las letras a) y b) del artículo 16; el apartado 2 del artículo 18; el artículo 24; los apartados 3 y 4 del artículo 25; el artículo 33, y el apartado 2 del artículo 34 de la presente Ley están redactados, total o parcialmente, de conformidad con los preceptos de aplicación general de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”.

6 Sobre el artículo 60, véase Rivero Ysern, J. L., “El régimen local en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. Reglas sustantivas y distribución de competencias”, en Muñoz Machado, S. y Rebollo Puig, M. (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Madrid, 2008, pp. 839-866, y Salazar Benítez, O., en Cruz Villa-

de la organización y funcionamiento de las universidades públicas, sin perjuicio de la autonomía universitaria (art. 53.2.b)<sup>7</sup>, por aludir a dos de los sujetos sometidos, como veremos, al ámbito de aplicación de la LTPA.

Además, como se verá en otro capítulo, la LTPA crea una Administración independiente, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, con competencias tanto en materia de transparencia como de protección de datos, competencia esta asumida en el artículo 82 EAA, no como competencia normativa sino ejecutiva<sup>8</sup>. Como afirma la Exposición de Motivos de la LTPA, “el artículo 82 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en materia de protección de datos, lo cual requiere de una autoridad independiente en los términos que establece la legislación básica en la materia”.

En cuanto al reparto entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía en esta materia, en síntesis, puede decirse que el Legislador estatal ha considerado que el derecho a la protección de datos es un derecho fundamental contenido en el artículo 18.4 CE y lo ha regulado por Ley Orgánica (inicialmente, Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, derogada por la actual Ley Orgánica 15/1999, de 13 diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal). La Ley prevé la existencia de la Agencia española de Protección de Datos, dotada de independencia funcional y orgánica, y cuyo Director monopoliza las competencias ejecutivas y es nombrado por el Gobierno con garantías de inamovilidad, a la vez que diseña la posible extensión de la competencia autonómica, al contemplar la posible creación de Agencias autonómicas de protección de datos cuyas competencias se limitan al control de los ficheros públicos creados o gestionados por la Administración autonómica –en la LORTAD– o la Administración local de su

---

lón, P. y Medina Guerrero, M. (coords.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, vol. II, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp. 985-1.006.

- 7 Sobre el artículo 53, véase Souvirón Morenilla, J. M., “La educación y las universidades en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (Comentario a los artículos 52, 53 y 54)”, en Muñoz Machado, S. y Rebollo Puig, M. (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Madrid, 2008, pp. 483-516 y Gamero Casado, E., en Cruz Villalón, P. y Medina Guerrero, M. (coords.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, vol. II, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp. 860-873.
- 8 Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia ejecutiva sobre protección de datos de carácter personal, gestionados por las instituciones autonómicas de Andalucía, Administración autonómica, Administraciones locales, y otras entidades de derecho público y privado dependientes de cualquiera de ellas, así como por las universidades del sistema universitario andaluz. Sobre esta competencia, véase Guichot, E., “Competencias sobre protección de datos (Comentario al artículo 82)”, en Muñoz Machado, S. y Rebollo Puig, M. (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Madrid, 2008, pp. 813-822 y López Ulla, J. M., en Cruz Villalón, P. y Medina Guerrero, M. (coords.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, vol. II, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp. 1.349-1.359.

ámbito territorial –ampliación de la esfera competencial acogida en la LOPD<sup>9</sup>. A su vez, ambas leyes han incorporado algunos mecanismos de coordinación y cooperación<sup>10</sup>.

En la interpretación del concepto de fichero público autonómico o local existen algunas divergencias relevantes, pues mientras la legislación autonómica madrileña (ya extinta) y vasca acudieron a un criterio orgánico, la catalana fue mucho más lejos, e incluyó también a los entes dependientes de Administraciones Públicas con personificación privada, a las entidades privadas que prestan servicios públicos, a las Corporaciones de Derecho público –sin limitarse expresamente a los ficheros para el ejercicio de funciones públicas– y a las Universidades privadas. Pues bien, el EAA de 2007 se inscribe en la línea de los nuevos Estatutos que reconocen en su catálogo de derechos el derecho a la protección de datos, en este caso, en el artículo 32, incluyendo las facultades de acceso, corrección y cancelación. Dichas facultades se refieren por el mismo artículo a los datos personales “en poder de las Administraciones Públicas andaluzas”. El término es muy genérico y no se corresponde con la delimitación más particularizada que lleva a cabo el artículo 82, que asume la competencia ejecutiva sobre los ficheros gestionados por la Administración autonómica y local en sentido amplio, incluyendo los de las Administraciones territoriales e institucionales y los de las entidades con personalidad jurídica de Derecho privado “dependientes de cualquiera de ellas”<sup>11</sup>;

- 
- 9 Por lo demás, ha de destacarse que ni el legislador de la LORTAD ni el de la LOPD hicieron alusión expresa al título competencial específico en que se apoyaba esta regulación. El Tribunal Constitucional dio por bueno este entendimiento del Legislador estatal sobre su propia competencia en su Sentencia 290/2000, en que se ventila un recurso de inconstitucional promovido por las Instituciones políticas catalanas contra los preceptos de la LORTAD que establecían, en los términos antes expuestos, el respectivo ámbito de competencia de la Agencia española y de las autonómicas, y, por ende, de la instancia competente en materia ejecutiva, para el registro de ficheros, la vigilancia y sanción. El Tribunal entró a conocer de la cuestión, pese a que en esa fecha la LORTAD ya no estaba en vigor, habiendo sido sustituida por la LOPD, y salvó su constitucionalidad. La argumentación resulta ciertamente farragosa, enrevesada, y, en determinados aspectos, discutible. En síntesis, afirma que la competencia en materia de protección de datos, contra lo defendido por los recurrentes, no es instrumental, esto es, no va anexa a la competencia sobre el sector material a cuyos fines se crea el fichero en cuestión, sino que se vincula al propio derecho fundamental, por lo que fundamenta la competencia estatal, ejercida en los términos expuestos, en los artículos 81.1 y 149.1.1<sup>º</sup> CE, que reduce prácticamente la competencia autonómica a la creación y regulación de Agencias autonómicas competentes en materia de ficheros creados o gestionados por la Administración autonómica y local, y al desarrollo de algunos aspectos relacionados con la creación de ficheros públicos en su ámbito de actuación.
- 10 De esta manera, el Director de la Agencia española de Protección de Datos y los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas pueden solicitarse mutuamente la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. El Director de la AEPD puede convocar regularmente a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a efectos de cooperación institucional y coordinación de criterios o procedimientos de actuación. Además, un representante de cada Agencia autonómica se integra en el Consejo consultivo de la AEPD.
- 11 Sobre este concepto, conforme al artículo 50 LAJA son entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía las que posean personalidad jurídica propia, sean creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus entes públicos, con independencia de su naturaleza y régimen jurídico, que tengan por objeto la realización de actividades cuyas características por razones de eficacia justifiquen su organización y desarrollo en régimen de autonomía de gestión y de mayor proximidad a la ciudadanía, en los términos previstos en esta Ley. De acuerdo con el artículo 52, las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía se clasifican en agencias y entidades instrumentales privadas, pudiendo ser estas últimas sociedades mercantiles del sector público andaluz o fundaciones del sector público andaluz. Las agencias tienen personalidad jurídica pública y la consideración de Administración institu-

los de las Corporaciones de Derecho público o Federaciones Deportivas en la medida que pueden reputarse “dependientes” de la Administración autonómica, sin restringirse a los ficheros para el ejercicio de finalidades públicas –cabría, al menos, otra lectura, la de entender que solo son en efecto dependientes cuando ejercitan funciones públicas y, por tanto, respecto de dichos ficheros públicos– así como todos los ficheros universitarios, incluidos los de las Universidades privadas.

Las dos mayores peculiaridades consisten, a nuestro juicio, en la no asunción, a semejanza del Estatuto catalán, de competencia de desarrollo legislativo, sino tan solo ejecutivo; y en la constrictión de solo a los ficheros “gestionados” por dichas entidades, y no a los creados por ellas y gestionados por sujetos privados –“encargados de tratamiento”, respecto de los cuales la competencia ejecutiva pertenecería al Estado por el juego del artículo 149.3, bien que puede considerarse que, en la medida en que no se modifique la LOPD o la norma que la modifique mantenga su regulación en este punto, al atribuir esta a las Agencias autonómicas el control de los ficheros “creados y gestionados” estaría produciendo una ampliación de la competencia asumida estatutariamente. En todo caso, no existe un “blindaje estatutario” respecto de dichos tratamientos. Así interpretado el marco competencial, ha de tenerse en cuenta que la competencia ejecutiva se extiende a ficheros privados –así lo son, en todo caso e inequívocamente, al menos en el estado actual de la normativa sobre protección de datos, los de las Universidades privadas y, en su caso, los de los encargados de tratamientos cuando empleen los datos para finalidades diversas para las que le fueron confiados– y por tanto, las infracciones en ellos cometidas deben ser sancionadas.

También resulta destacable la imprevisión estatutaria de la creación de una Autoridad independiente de control<sup>12</sup>. Ello no es una singularidad del EAA, pero sí resulta un tanto sorprendente, puesto que se sitúa en una línea minoritaria dentro de los nuevos Estatutos (así, Cataluña, Aragón, Castilla-León) y contrasta con la previsión de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los procesos de designación de los miembros de la Agencia Española de Protección de Datos (art. 87.1.3º), y máxime cuando el Estatuto sí ha contemplado con pormenor la existencia de otras Autoridades independientes, como el Consejo Audiovisual de Andalucía. No obstante, existe una necesaria vinculación entre asunción de competencias ejecutivas y ejercicio de las mismas por una Autoridad independiente. Respetando dicho mandato, el legislador era libre de atribuir dichas funciones al Defensor del Pueblo Andaluz –si se entiende que dicha institución, pese a su condición de comisionado del Parlamento ex artículo 128 cumple con dicha condición– o, lo que nos parecía más deseable, de crear una Autoridad ad

---

cional dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía. Las sociedades mercantiles y las fundaciones del sector público andaluz tienen personalidad jurídica privada, por lo que en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen ejercicio de autoridad.

12 En la VI Legislatura el Grupo parlamentario popular presentó una Proposición de Ley de creación de la Agencia Andaluza de Protección de Datos (6-03/PPL-000008), basada en la capacidad autoorganizativa ex artículo 13 EAA 1981 que decayó por finalización de la legislatura (Calificación favorable y admisión a trámite BOPA núm. 569, de 14 de octubre de 2003, p. 334141; acuerdo del Consejo de Gobierno contrario a la toma en consideración BOPA núm. 589, de 18 de noviembre de 2003, p. 34216; decaimiento por finalización de la legislatura, BOPA 626, de 27 de enero de 2004, p. 36727.

*hoc*, con libertad para decidir, dentro del respeto a su independencia, aspectos tan relevantes, entre otros, como su unipersonalidad o colegialidad, su modo de nombramiento o su ámbito de actuación, limitado a la protección de datos o abarcando, como nos parecía deseable, el acceso a la información administrativa. Como analizará en otro capítulo, la LTPA ha optado por el modelo de órgano ejecutivo unipersonal de nombramiento parlamentario y competencia en materia de acceso a la información y protección de datos, lo que nos parece un acierto.

## **II. PROCESO GENERAL DE ELABORACIÓN DE LA LEY 1/2014, DE 24 DE JUNIO, DESARROLLO REGLAMENTARIO Y ENTRADA EN VIGOR**

El Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 incluyó dentro del contenido del derecho a una buena administración reconocido en su artículo 31 “en los términos que establezca la ley” “el derecho de todos ante las Administraciones Públicas [...] a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz [...] así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca”. Recogió así en su catálogo el derecho de acceso a la información, tanto en su dicción tradicional tomada del artículo 105.b) CE, como en un lenguaje más actual referido a la “información” vinculada al derecho de participación. Fue el único Estatuto en acogerlo en su catálogo de derechos, y esta opción hubiera casado perfectamente con un reconocimiento en la LTBG del derecho de acceso como derecho fundamental vinculado con los artículos 20.1.d) y 23 CE, opción que fue objeto de debate entre los especialistas y comparecientes y en la tramitación parlamentaria, y he defendido en otros escritos, pero no acogida en la LTBG<sup>13</sup>.

Ciertamente, la elaboración de la LTPA no fue la primera medida de transparencia aprobada por el Legislador andaluz. Así, destacadamente, pueden citarse, sin entrar ahora en el análisis de su contenido:

- Las Leyes de archivo, tanto la primera, de 1984, como la actual, la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, que en ambos casos regulaba (la primera) y regula (la segunda) el acceso a los documentos integrados en los archivos, habiendo sido la regulación de la Ley de 2011 modificada por la LTPA, como veremos, para adecuarla a sus disposiciones.

---

13 Véase, *in extenso*, en línea con lo defendido en escritos anteriores, en “Transparencia: aspectos generales”, en Guichot, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 35-47.

- La Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, que prevé la inscripción de sus actividades, bienes e intereses en el Registro de Actividades, Bienes e Intereses, que se publica en el *BOJA* y está disponible en internet.
- La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que, en desarrollo de la ley básica estatal, regula el acceso a la información ambiental el Capítulo I de su Título II, y crea la Red de Información Ambiental de Andalucía.
- La Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que establece deberes específicos de publicidad activa para las entidades locales en su artículo 54.

El inicio del proceso de elaboración de la LTPA puede situarse en los comienzos de 2013. En esta primera fase, por una parte, el 27 de febrero de 2013, el Parlamento aprobó la Proposición no de ley en Pleno (9-13/PNLP-000012), relativa a medidas legislativas sobre transparencia y acceso a la información pública, que instaba al Gobierno andaluz a elaborar una ley de transparencia avanzada y a que instara a su vez al Gobierno de la Nación al cumplimiento y ratificación del estándar el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos<sup>14</sup>. Por otra, el Gobierno andaluz comenzó una primera etapa de recogida de aportaciones, que se extendió desde el 22 de febrero hasta el 15 de abril, con el objeto de que sirvieran de base para la elaboración del Anteproyecto de Ley a través de la apertura de un portal web sobre Transparencia en el que los ciudadanos tenían la posibilidad de realizar sus propuestas sobre el contenido de la futura ley y valorar las aportaciones realizadas por otras personas<sup>15</sup>.

14 "El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a: 1. Que, a partir de los requerimientos establecidos en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, la futura ley andaluza de transparencia sea el referente en materia de transparencia y acceso a la información pública. 2. Que inste, a su vez, al Gobierno de la Nación a que realice todas las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los requerimientos establecidos en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos y proceda a su firma".

15 Se recibieron en la web (<http://www.juntadeandalucia.es/transparencia>) un total de 73 propuestas que contenían un total de 121 medidas concretas. Se crearon seis líneas de discusión: 1) Cómo fomentar una auténtica cultura de la transparencia (34 propuestas y 8 comentarios; las propuestas más valoradas fueron la publicación de las planificaciones detalladas de los gastos previstos antes de su ejecución, la modificación de la legislación electoral para instaurar listas abiertas y límites de mandatos y la creación de una agencia o comisionado específico e independiente encargado de garantizar el acceso a la información y revisar las denegaciones o no contestaciones a las solicitudes de acceso a la información). 2) A quién debe aplicarse la Ley de Transparencia (11 propuestas y 4 comentarios; principalmente pidiendo un ámbito amplio que abarcara a partidos, sindicatos, asociaciones empresariales y perceptores de fondos públicos). 3) Qué información debe estar publicada obligatoriamente en internet (10 propuestas y 3 comentarios; inciden en la publicidad de los informes a proyectos de normas, la publicación de información en cualquier formato y actualizada, la publicación de agendas y las sanciones por incumplimiento). 4) Cómo ejercer el derecho de acceso a la información (4 propuestas, referidas a la sencillez y gratuidad del procedimiento, la publicidad de las solicitudes y las respuestas, las sanciones y el derecho al recurso en caso de incumplimiento). 5) Qué límites debe tener el acceso a la información (3 aportaciones, que inciden en que se trata de un derecho fundamental cuyo único límite debe ser la intimidad, el honor y la propia imagen). 6) Otras propuestas (121 propuestas, la más valorada la difusión de la información en formato abierto).

Además como presentación de la iniciativa, se realizaron unas Jornadas sobre Transparencia en Sevilla los días 6 y 7 de marzo, que, como muestra del impulso político que se pretendía dar al proyecto, fue inaugurada por el Presidente de la Junta de Andalucía<sup>16</sup>.

La siguiente fase se abrió con la aprobación del Anteproyecto el 4 de junio de 2013<sup>17</sup>, que fue colgado en la web de Transparencia y abierto a las aportaciones que pudieran realizar los ciudadanos y las entidades interesadas, a través de la apertura de un período de información pública en el que se podían presentar alegaciones a través de la propia web de Transparencia (en el espacio “Participa”) o en papel en las oficinas de registro de la Junta de Andalucía<sup>18</sup>, o del foro de discusión que se abrió en la citada web como espacio público de opinión, abierto e informal<sup>19</sup>. En paralelo, se desarrollaron Jornadas provinciales en las demás capitales de provincia andaluza para presentar el Anteproyecto de Ley y debatir sobre él<sup>20</sup>, y se realizaron consultas y se solicitaron dictámenes e informes a los órganos e instituciones<sup>21</sup>.

---

Pueden verse en [www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Propuestas\\_transparencia\\_fase1.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Propuestas_transparencia_fase1.pdf) y, una síntesis, en el Informe sobre las propuestas ciudadanas recibidas en la web ([www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/INFORME\\_SOBRE\\_LAS\\_PROPUUESTAS\\_CIUADANAS\\_RECIBIDAS\\_EN\\_LA\\_WEB\\_0.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/INFORME_SOBRE_LAS_PROPUUESTAS_CIUADANAS_RECIBIDAS_EN_LA_WEB_0.pdf)).

- 16 El programa y los vídeos de las ponencias se pueden encontrar en [www.juntadeandalucia.es/transparencia/jornadas/jornadas-marzo](http://www.juntadeandalucia.es/transparencia/jornadas/jornadas-marzo).
- 17 Acompañaron al expediente del Anteproyecto la siguiente documentación: la Memoria justificativa, el Informe de evaluación del impacto de género, el Informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia, la Memoria económica (que consideraba que “el impacto económico de la aprobación del Anteproyecto será nulo”, a salvo de lo que costara la Agencia de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que solo podría cuantificarse una vez aprobados sus Estatutos), la memoria de estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del proyecto y el Informe sobre las propuestas ciudadanas recibidas en la web. Todos ellos se publicaron simultáneamente en la web.
- 18 Participaron treinta personas o entidades, que formularon cuatrocientas ochenta y ocho alegaciones de las cuales ciento diecinueve fueron aceptadas, según fuentes de la Consejería de Presidencia.
- 19 Las propuestas más votadas fueron, por este orden, las recomendaciones de OpenKratio (23 votos), el desglose presupuestario (13 votos), la auditoría de costes y precios de contratos públicos (12 votos), incluirán capítulo de sanciones (12 votos), incluir las cuentas de partidos, empresas públicas, empresas privadas y organizaciones sectoriales (9 votos), la agencia de transparencia debe ser un órgano independiente del gobierno regional, su responsable debe ser elegido por el Parlamento y los cargos directivos y personal al servicio deben ser funcionarios que accedan al puesto por concurso de méritos o bien por sistema de oposición (8 votos), aumentar un principio que tenga en cuenta la transversalidad de género (6 votos), incluir al Parlamento Andaluz (3 votos), legislar la responsabilidad de todos por el uso inadecuado de los fondos públicos (2 votos), publicidad de los datos de absentismo (2 votos), publicidad de la justificación de los gastos (2 votos) y sugerencia de añadir en la Exposición de Motivos del Anteproyecto una referencia al artículo 11 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (1 voto). Pueden consultarse en [Transparenciaandalucia.uservoice.com/forums/209472-anteproyecto-de-ley-de-transparencia-pública-de-an](http://Transparenciaandalucia.uservoice.com/forums/209472-anteproyecto-de-ley-de-transparencia-pública-de-an).
- 20 Con un total de ochenta ponentes, mil quinientos asistentes y ochocientas conexiones por *streaming*, según fuentes de la Consejería de Presidencia. Las ponencias y vídeos están disponibles en la web de transparencia ([www.juntadeandalucia.es/transparencia/jornadas/jornadas-provinciales](http://www.juntadeandalucia.es/transparencia/jornadas/jornadas-provinciales)).
- 21 Así, emitieron informe: a) La *Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública*, que valoró que la entrada en vigor podría tener impacto económico puesto que podía exigir inversión pública en persona, tecnología, sistemas de información, formación, etc., acentuadas por las exigencias más amplias de

Tras la dimisión del Presidente del Gobierno andaluz, José Antonio Griñán, la nueva Presidenta, Susana Díaz se comprometió a la aprobación de la Ley de Transparencia en el debate de investidura de 4 de septiembre de 2013, dando así expresión a la voluntad de continuar con esta iniciativa y de situarla entre las prioridades normativas de la legislatura<sup>22</sup>.

publicidad activa, los plazos más perentorios de respuesta el ejercicio del derecho de acceso y la entrada en vigor más breve respecto a las bases estatales. Aconsejaba, en un contexto de contención del gasto, potenciar en la medida de lo posible la utilización de los recursos materiales y personales disponibles, en línea con lo previsto en la Memoria económica del Anteproyecto. b) La *Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública*, que hizo un análisis pormenorizado del articulado del Anteproyecto. c) El *Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía*, que se mostraba crítico con la utilización de conceptos indeterminados y remisiones normativas, a la par que criticaba no haber sido llamada a participar en la elaboración del Anteproyecto y disponer de plazo escaso para pronunciarse. Consideraba que el contenido de la norma era menos ambicioso del anunciado en la Exposición de Motivos y procedía a un análisis detallado del articulado. d) El *Consejo Andaluz de Concertación Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales* ponía énfasis en la necesidad de respetar el margen de decisión derivado del principio constitucional de autonomía local, así como la consideración de las entidades locales como gobiernos locales, y no meras administraciones. En esta línea, proponía enmiendas al articulado que pretendían ampliar el margen de decisión local en cuanto a plazos (que no debían ser necesariamente más breves de los previstos en la norma autonómica), obligaciones de publicidad activa o ampliar a dos años el plazo de entrada en vigor para los municipio que no tuvieran la consideración de municipios de gran población. e) La *Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia* daba cuenta de todos los informes y alegaciones presentadas: un total de 30 alegaciones en 24 en informes y 6 en trámite de información pública. Destaca las siguientes observaciones: 1) Inclusión de un catálogo de infracciones y sanciones, y asunción por parte de la Agencia de potestad sancionadora. 2) Necesidad de mantener preceptos del proyecto normativo básico estatal (remisiones) y relaciones con las normativas sectoriales, así como de redacción e imprecisión. 3) Dificultades de orden económico que surgirán con la implantación de la Ley. 4) Propuesta de inclusión de datos sobre el personal eventual y de confianza, así como datos actualizados de plantilla real y de todo tipo de instituciones públicas. 5) La necesaria coordinación con la futura Ley de Participación. 6) Mayor precisión con respecto a la multa coercitiva. 7) Facilitar la información desglosada y actualizada de los contratos menores, no trimestralmente. 8) Ampliar y precisar más aún el ámbito subjetivo de la ley. 9) Establecer la obligatoriedad de hacer pública la información concerniente a las solicitudes de información recibidas y sus contestaciones, y en general, sobre la actividad de la Agencia. 10) Publicitar los ingresos de todo tipo de los Altos Cargos. 11) Precisar el momento de publicación de la información en el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos. 12) La defensa del ámbito de competencias de las entidades locales. 13) Una clara regulación de la autoridad de control de la transparencia. e) El *Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía* consideraba que el Anteproyecto respetaba la distribución constitucional de competencias y hacía algunas observaciones técnicas al articulado.

- 22 «Por eso nos proponemos que la Transparencia sea el principio rector del funcionamiento de la Administración, aprovechando sin titubeos todas las potencialidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) tanto desde el punto de vista del acceso de los ciudadanos a la información como desde el establecimiento de nuevos mecanismos de participación, reales, ágiles y eficaces, para lo cual me comprometo a remitir al Parlamento el proyecto de Ley de Participación antes de que finalice el presente año. En el tiempo nuevo que les propongo inaugurar, el “gobernar para los ciudadanos” debe ser sustituido por el “gobernar con los ciudadanos”. Si consigo la confianza de la Cámara, asumiré el reto de construir un gobierno abierto para Andalucía. Un gobierno valiente, que sea capaz de establecer una conversación permanente con los ciudadanos, escuchando sus necesidades, sus anhelos, sus problemas y sus preferencias. Es por ello que hoy me comprometo ante esta Cámara a someter a la misma una hoja de ruta completa hacia el “gobierno abierto” que además de la Ley de Transparencia ya iniciada y del proyecto de “Open Data” incluirá acciones de promoción de la participación ciudadana en todos los ámbitos, incluido el legislativo y de la colaboración entre el gobierno, las distintas administraciones, la sociedad civil y las empresas. Igualmente me comprometo a que el orden del día de los Consejos de Gobierno de la Junta de Andalucía sean públicos y conocidos con antelación por todos los ciudadanos. Igualmente, serán públicos los expedientes de los asuntos tratados en dichos Consejos de Gobierno, con las salvaguardas correspondientes a la protección de datos».

El Gobierno aprobó una nueva versión del Anteproyecto, fechada el 2 de enero de 2014, que se remitió para informe al Consejo Económico y Social de Andalucía, que se emitió el 20 de enero de 2014<sup>23</sup>.

Finalmente, y tras incorporar algunas de las sugerencias del Consejo Económico y Social, el Consejo de Gobierno aprobó una nueva versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia Pública de Andalucía, fechada el 23 de enero de 2014, que se remitió para informe al Consejo Consultivo de Andalucía, emitido el 10 de febrero de 2014<sup>24</sup>. Esta fase culminó el 18 de febrero de 2014, con la aprobación por el Consejo de Gobierno del Proyecto de Ley<sup>25</sup>.

La siguiente fase, la tramitación parlamentaria, que se inició con su entrada al día siguiente en el registro del Parlamento, contó con la comparecencia ante la Comisión de Presidencia del Defensor del Pueblo<sup>26</sup> y del Presidente de la Cámara de Cuentas<sup>27</sup>, de representantes sindicales<sup>28</sup> y empresariales<sup>29</sup>, de las asociaciones de consumidores<sup>30</sup>, de organizaciones no guber-

---

23 Dictamen 1/2014. El Consejo se quejaba de la escasez de tiempo para realizar su informe. Entre las observaciones generales, consideraba deseable la inclusión en el ámbito subjetivo de la Ley de todas las Instituciones estatutarias por el conjunto de sus funciones, y no solo por las de carácter administrativo, la inclusión expresa dentro de los sujetos privados sometidos a la ley de las iglesias, confesiones, comunidades y otras entidades inscritas en el Registro de entidades religiosas, si bien solo en relación con lo relativo a los fondos públicos que puedan recibir y a su utilización. Valoraba positivamente la unificación en una sola Agencia de las competencias sobre transparencia y protección de datos y la introducción de un título sobre régimen sancionador, así como otras mejoras respecto de las bases estatales en materia de publicidad activa y derecho de acceso. Criticaba la proliferación de conceptos indeterminados y alguna contradicción sobre el coste de ejercicio del derecho. Recomendaba incluir un plazo máximo para el desarrollo reglamentario. A continuación, procedía a un análisis artículo por artículo del Anteproyecto.

24 Dictamen 73/2014. Como observaciones generales, se destaca el respeto al reparto de competencias, a la normativa básica estatal y al Convenio del Consejo de Europa de acceso a los documentos públicos. Se destaca la concreción de los principios básicos, derechos y obligaciones exigibles en materia de acceso a la información pública y publicidad activa. También se consideran positivas las determinaciones sobre titularidad del derecho, limitación de las causas de inadmisión, fomento de la tramitación electrónica, difusión y formación, ampliación de las obligaciones de publicidad activa, entre otros. Criticaba la redacción, la utilización de la reproducción de preceptos básicos estatales sin respetar de forma absoluta su dicción y algunas expresiones de la Exposición de Motivos, y hacía algunas observaciones menores y de redacción o de técnica legislativa al articulado.

25 Que también fue objeto de publicación en la web, acompañado de todos los informes y dictámenes antes mencionados.

26 D. Jesús Maeztu Gregorio de Tejada.

27 D. Antonio Manuel López Hernández.

28 D. Rafael Aljama Alcántara, representante de Comisiones Obreras de Andalucía (CCOO-A) y Dña. María del Carmen Barrera Chamorro, representante de la Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT-A).

29 D. Luis Picón Bolaños, representante de la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).

30 D. Juan Moreno Rodríguez, representante de la Unión de Consumidores de Andalucía (UCA) y Dña. Roció Algeciras Cabello, representante de la Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía (FACUA-A).

namentales especializadas en transparencia<sup>31</sup>, del colectivo de archiveros<sup>32</sup>, de sindicatos y asociaciones de funcionarios<sup>33</sup>, de los telecentros<sup>34</sup> y de expertos universitarios<sup>35</sup>.

No se presentaron enmiendas a la totalidad. El debate de totalidad tuvo lugar en el Pleno de 27 de marzo de 2014<sup>36</sup>. En él, como ocurriera en el debate de totalidad de la Ley estatal en el Congreso de los Diputados<sup>37</sup>, los intervinientes asociaron transparencia y regeneración democrática y lucha contra la corrupción y mostraron voluntad de negociación para buscar el consenso. El representante del Grupo parlamentario popular criticó la ausencia de inclusión de la materia relativa al “buen gobierno”, lo que ya anticipó sería el motivo de buena parte de sus enmiendas<sup>38</sup>.

31 D. Francisco Xavier Coller Porta, representante de Transparencia Internacional.

32 D. Jorge Pérez Cañete, representante de la Asociación de Archiveros de Andalucía.

33 D. José Luis Heredia Hernández, representante de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios de Andalucía (CSIF Andalucía), Dña. Guillermina Bermejo Muñoz, representante de la Asociación Defiendo Mi Derecho y la Gestión Pública y D. Pedro Ruiz Trillo, representante de la Asociación Defiendo Mi Derecho y la Gestión Pública.

34 D. Juan Francisco Delgado Morales, presidente de la Asociación Española de Telecentros.

35 D. Emilio Guichot Reina, profesor titular de Derecho Administrativo.

36 Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía núm. 73.

37 Véase al respecto “El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, en Guichot, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 19-34.

38 El *Consejero de la Presidencia*. Sr. Jiménez Barrios, asoció el proyecto a la voluntad de regeneración democrática y destacó su armonía con las bases estatales. Dijo que se trataba de una ley “que probablemente es la norma de mayor relevancia de esta legislatura, en cuanto a lo que significa para la mejora de nuestra calidad democrática, y uno de los principales compromisos del Gobierno andaluz”. Habló de la instauración de una “nueva cultura” y de un “nuevo paradigma”, de una “norma transformadora de la arquitectura institucional”, un “instrumento para recuperar parte del prestigio de la política y rehabilitar la confianza en lo público, que, sin duda, ha venido para quedarse”, una “pieza fundamental para profundizar en democracia”, “una norma imprescindible para la regeneración democrática”. Aludió al proceso participativo, de difusión y de participación de expertos en la elaboración. Consideró que se trata de una norma “ambiciosa, valiente y mucho más avanzada y completa que la estatal”, “contundente y clara”, “una iniciativa de altura”. Alabó los distintos contenidos de la norma y acabó con una llamada al diálogo y al consenso. El representante del *Grupo Parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*, Sr. Castro Román, puso en relación el proyecto y la crisis de confianza en las instituciones públicas y la necesidad de incrementar los mecanismos de participación y rendición de cuentas. Habló de una ley “valiente”, “exigente”, “más avanzada que la estatal”. A ese respecto destacó como aportaciones originales el régimen sancionador, el plazo más corto para la resolución de las solicitudes, la ampliación de los sujetos obligados a todos los receptores de subvenciones, la ampliación del catálogo de materias sometidas a publicidad activa, incluida la información sobre las agendas institucionales de los gobiernos, o la publicidad de los informes normativos adelantada respecto a lo previsto en la norma estatal. Acabó su intervención con una llamada al diálogo y al consenso. La representante del *Grupo Parlamentario Socialista*, Sra. Pérez Fernández, apuntó que se trataba de “un debate quizás de los más importantes de esta legislatura, quizás de los más importantes de los últimos años”, “un debate histórico” porque la ley, a su juicio, supondría “una revolución en lo que se refiere a un nuevo modelo, una nueva forma de relación, de comunicación, entre la ciudadanía y las administraciones públicas”, una ley “vital”. También acababa su intervención con una llamada al diálogo y al consenso. El representante del *Grupo Parlamentario Popular*, Sr. Salas Machuca, calificó el proyecto de ley como “un clon de la ley nacional”, y, por ende, consideró que

El 20 de mayo se aprobó el informe de la ponencia<sup>39</sup> y el 27 de mayo tuvo lugar el debate en Comisión<sup>40</sup> y la aprobación de su Dictamen<sup>41</sup>.

Finalmente, se aprobaron enmiendas de los tres grupos parlamentarios<sup>42</sup> y la LUPA fue aprobada por unanimidad en la sesión plenaria del 11 de junio de 2014 (con un compromiso por parte del Gobierno y de los grupos parlamentarios que lo sustentaban de impulsar una ley de buen gobierno en torno al estatuto de los altos cargos por solicitud del Grupo parlamentario popular).

La Ley prevé un desarrollo reglamentario. El día 4 de noviembre de 2014 se hizo público, en la web de transparencia, el proyecto de decreto por el que se aprueban los estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, y se sometió a consulta pública por plazo de un mes acompañado del expediente normativo<sup>43</sup>. Fue aprobado con notable

---

no procedía enmienda a la totalidad, si bien puso de manifiesto lo que consideró “el gran olvido, la gran carencia de la Ley andaluza”, “su enorme error político”: el olvido del “buen gobierno”, anunciando con ello el sentido de la gran mayoría de las enmiendas que presentaría su grupo parlamentario.

39 Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, núm. 460, de 26 de mayo de 2014.

40 Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, Comisiones, núm. 272, de 27 de mayo de 2014.

41 Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, núm. 465, de 3 de junio de 2014.

42 De las ciento treinta y dos enmiendas presentadas, fueron aceptadas cuarenta y cinco (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, núm. 455, de 19 de mayo de 2014). El *Grupo Parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía* presentó diecinueve enmiendas, de las cuales diecisiete fueron aceptadas. Tan solo no lo fueron las referidas a la inclusión en los sujetos sometidos plenamente a la LUPA en su artículo 3 de “las iglesias, confesiones, comunidades y otras entidades inscritas en el Registro de entidades religiosas, en los términos establecidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa” (cuyo acomodo era precisamente el artículo 5, sin que procediera a mi juicio una mención en el 3) y la que pretendía incluir en la publicidad de las subvenciones la información sobre “desgravaciones y exenciones fiscales o las bonificaciones a la Seguridad Social, entre otras”. Ambas habían sido sugerencias del Consejo Económico y Social sin encaje en el reparto constitucional de competencias. El *Grupo Parlamentario socialista* planteó veintiuna enmiendas, de las cuales veinte fueron aceptadas, todas salvo la que pretendía atribuir el asesoramiento en Derecho del Consejo de Transparencia y Protección de datos, así como su representación y defensa ante cualquier órgano jurisdiccional, al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, aprobada incorporada inicialmente al Informe de la Ponencia y el Dictamen de Comisión pero objeto de un voto particular presentado por el propio Grupo parlamentario socialista, advertido sin duda de la merma de independencia que podría significar una previsión tal. El *Grupo parlamentario popular* presentó noventa y dos enmiendas, la mayor parte de ellas relacionadas con la ampliación de materias sujetas a publicidad activa (sobre todo en relación con altos cargos y personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía) y con la inclusión de previsiones de buen gobierno en un título nuevo, en línea con lo dispuesto en la LTBG. Fueron aceptadas ocho, referidas todas al articulado del proyecto, en materia de transparencia.

43 Que incluye: a) El informe de cargas administrativas. b) La memoria justificativa del cumplimiento de los principios de economía sostenible. c) El informe de evaluación de derechos de la infancia. d) El informe de evaluación del impacto de género. e) El informe de necesidad y oportunidad. f) el test de evaluación de la competencia. g) La memoria económica del proyecto. Esta última, al igual que hiciera la memoria económica del Anteproyecto, apela al contexto de austeridad del gasto público, “de ahí que, sin perjuicio de ulteriores modificaciones y desarrollos, se trata ahora de proyectar una posible estructura mínima para la inicial entrada en funcionamiento del mismo”. Recuerda que, de no haberse creado el CTPDA las competencias habrían recaído en el CTBG estatal, con la necesaria firma de un convenio que habría implicado la necesidad de cuantificar el coste. Los gastos de personal

retraso y sin modificaciones sustanciales por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, con posterioridad incluso a la entrada en vigor de la Ley en el ámbito autonómico.

La LTPA prevé en su disposición final quinta su entrada en vigor al año de su publicación en el *BOJA* (que tuvo lugar el día 30 de junio de 2014), es decir, el 30 de junio de 2015. Teniendo en cuenta que recoge todas las obligaciones de la LTBG (y las amplía), puede decirse que ha adelantado así la entrada en vigor de la LTBG para los órganos de la Comunidad Autónoma. En efecto, la disposición final novena de la LTBG establece que “los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley”. Esta disposición es difícil de interpretar. Es el resultado de una modificación en el Senado al aceptar una enmienda del Grupo Parlamentario Popular, la núm. 267. Probablemente su sentido fue dar un plazo de dos años desde la aprobación y publicación de la LTBG en el *BOE* para que todos los entes de ámbito autonómico o local se adaptaran a la Ley. Pero, por una parte, lo refirió solo a los “órganos de”, y no a todas las entidades, de Derecho público o privado, dependientes de las Administraciones autonómica y local o a las propias Corporaciones de Derecho Público o Universidades públicas. Por otra, no dejó claro si el plazo de dos años lo es a contar desde la publicación de la LTBG (10 de diciembre de 2013), desde pasados veinte días desde esa fecha, o desde la entrada en vigor de su título dedicado a la transparencia en el ámbito estatal (10 de diciembre de 2014). Podría decirse que el “espíritu” de la LTBG (si de espíritu de las leyes puede hablarse) parece ser el primero (y, por ende, la entrada en vigor para todos los sujetos de ámbito autonómico y local el 10 de diciembre de 2015) pero lo cierto es que con las categorías jurídicas en la mano esta solución no es desde luego indiscutible. El legislador andaluz ha preferido no terciar en estas interpretaciones, adelantar la entrada en vigor de la LTPA (que recoge todos los derechos y

---

se limitan a la consignación del sueldo de la persona que ostente la Presidencia. No obstante se apunta a una estructura mínima inicial “reducida y de alto nivel”, que constituye “un núcleo mínimo de personal”, si bien se reconoce que “hay que tener en cuenta que el amplio ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 1/2014, de 24 de junio, que incluye a todas las entidades locales de Andalucía o al sector público empresarial, sí permiten aventurar una ingente actividad tras la entrada en vigor de la Ley”. Esa estructura inicial está formada por la Dirección, con rango en el proyecto de Viceconsejero (resulta poco coherente con el rango retributivo de la persona titular de la Presidencia del Consejo Consultivo, equiparado al de la persona titular de la Presidencia del Gobierno andaluz, y de la persona titular de la Presidencia del Consejo Audiovisual, equiparado a la persona titular de la Consejería); una Asesoría Jurídica, una Secretaría General, dos Coordinaciones de Áreas (de Transparencia y de Protección de Datos), dos Consejerías Técnicas dependientes de cada Área, un Servicio de Informática y al menos tres Unidades de Tramitación. Respecto de todos estos puestos, salvo la Presidencia, se prevé que la Administración de la Junta de Andalucía, a través de las Consejerías competentes, queda obligada a proporcionar el apoyo mediante los medios que sean necesarios durante el transcurso del período transitorio. Por consiguiente, la dotación de los puestos de trabajo se llevará a cabo mediante la reasignación de recursos y para ello la Consejería de Hacienda y Administración Pública realizará las adaptaciones y modificaciones necesarias en la relación de puestos de trabajo para adecuar los mismos y la plantilla presupuestaria al Consejo de Transparencia y Protección de Datos, atendiendo a los principios de eficacia, austeridad, racionalización y reducción del gasto público. En cuanto a los gastos corrientes en bienes y servicios (Capítulo II) e inversiones reales (Capítulo VI), habida cuenta las limitaciones presupuestarias será la Administración de la Junta de Andalucía “la que proveerá, en la medida de lo posible, de los medios personales y materiales necesarios para la puesta en marcha y el buen funcionamiento inicial del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”.

obligaciones de la LGTB y los amplía) al 30 de junio del 2015, con la excepción de “las entidades locales andaluzas”, respecto de las cuales su fecha de entrada será misma en la que entre en vigor la propia LTBG. No obstante, repárese que la expresión utilizada supone una toma de posición puesto que solo incluye a los sujetos que tienen esta condición de “entidades locales”.

El 21 de julio de 2015 se aprobó el Decreto 289/2015, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

### **III. RELACIÓN ENTRE LA LTPA Y OTRAS NORMAS QUE REGULAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Un tema de importancia es el que se refiere a su ámbito negativo de aplicación, que viene regulado en idénticos términos en la disposición adicional primera LTBG y en la disposición adicional cuarta LTPA, tituladas “regulaciones especiales del derecho de acceso a la información”<sup>44</sup>.

- En lo que hace a la relación con las normas de procedimiento el primer apartado de la disposición adicional primera LTBG establece que “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”. Debe recordarse al efecto que el artículo 35.a) LRJPAC establece entre los derechos de los ciudadanos el de conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos. La distinción básica en cuanto a su alcance, que en la regulación de la LRJPAC anterior a la LTBG estribaba en el binomio interesado-procedimiento en curso/cualquier ciudadano-procedimiento terminado, ha quedado diluida en la medida en que la LTBG, a diferencia de la regulación precedente en el artículo 37 LRJPAC, no limita el derecho de acceso a que la información se halle en expedientes terminados y archivados, por lo que cabe cuestionarse cuál es ahora la virtualidad de la distinción. Parece que, en todo caso, nunca podría ser de peor condición el acceso por el interesado que el acceso por terceros y que los derechos de contradicción y defensa deberían conllevar una inaplicación o una aplicación más reducida de los valores protegidos por algunos de los límites contemplados en el artículo 14 LTBG como los relativos a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

---

44 El razonamiento lo desarrolló *in extenso* respecto de la LTBG, en Guichot, E., “Transparencia: aspectos generales”, en Guichot, E. (coord.), *Transparencia...*, *op. cit.*, pp. 50-62.

- El segundo apartado de la disposición adicional primera de la LTBG establece que “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”. La LTBG no desvela cuáles sean estas normativas específicas, a diferencia de lo que hace el propio artículo 37 LRJPAC, en su apartado quinto (materias excluidas) y sexto (materias que se rigen por su normativa específica). Se trata de normas que regulan de forma adaptada a la realidad sobre la que se proyectan las condiciones de acceso a la información. Obsérvese, por lo demás, que no se exige que la normativa específica esté contenida en una norma con rango de ley, y aparentemente admite que por vía reglamentaria se establezcan regímenes diferentes, lo que tiene un enorme potencial disgregador del régimen común establecido por la LTBG que quizás no haya sido previsto por el legislador.
  
- El tercer apartado, dispone que “en este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”. El alcance de esta previsión de supletoriedad no es evidente, sobre todo una vez que se incorporó ya al apartado segundo la referencia general a la supletoriedad de la LTBG. Se plantea, en todo caso, a qué extremos se extiende la supletoriedad. Por ejemplo, ¿ha de interpretarse que por esta vía puede producirse una ampliación de los sujetos obligados respecto de los previstos en la normativa específica? ¿Cabe ampliar los límites previstos en la normativa específica que no estén en ellas contemplados pero sí en la LTBG? ¿Debe interpretarse que en caso de omisión de previsión sobre el sentido del silencio solo debe entenderse como negativo por aplicación de la LTBG? ¿Hay que colegir que el régimen de reclamación frente a denegaciones parciales o totales o desestimaciones presuntas es de aplicación supletoria y la competencia de las autoridades independientes se extiende ahora también a todas las materias? En mi opinión, desde luego, ha de descartarse que la supletoriedad se aplique al contenido sustantivo de estas normas, ampliándose el abanico de los sujetos o los límites; son aspectos regulados en cada caso del modo que se ha estimado conveniente para la materia en cuestión. Más debatible es si podría extenderse el régimen del silencio negativo a los casos de información ambiental, donde la Ley que lo regula no dice nada y donde además el legislador estatal actúa solo como legislador básico. En el caso de la normativa sobre reutilización, el silencio se contempla como negativo. Probablemente el sentido de esta norma, en la mente del legislador, estuvo en extender las garantías de tutela por una autoridad independiente pero tampoco es tan evidente, en la medida en que la propia Ley de Acceso a la Información Ambiental regula en su artículo 20 las vías de recurso (administrativo y contencioso) y por tanto no es pacífico que se trate de un aspecto “no regulado”, lo que no ocurre con la ley de reutilización, en cuyo caso –y habida cuenta la íntima relación entre las materias y, aún más, la dificultad que tendrá el deslindar cuándo es de aplicación una u otra ley– me parece más fácilmente defendible que sí es de aplicación supletoria esta garantía. Solo la práctica de las autoridades independientes y, en su caso, la jurisprudencia, contribuirá a despejar estas incógnitas.

- La LTBG, por lo demás, no determina las relaciones con la normativa sobre archivos. Por conectadas que estén las materias reguladas en la LTBG y en la normativa sobre archivos, hay que partir de la idea de que la LTBG no es ni ha querido ser una ley básica de archivos (que probablemente convenga un día, antes que tarde, afrontar, eliminando la disfunción histórica de hacer colgar los archivos administrativos de la materia “cultura” y no de las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”). El Proyecto incluía en el ámbito de aplicación de la LTBG solo el acceso a la información obrante en archivos de gestión u oficina, dejando al margen la información obrante en el resto de archivos (en el sistema estatal, los llamados generales, intermedios e históricos). Esta disposición planteaba evidente e irresolubles problemas para su aplicación, y fue eliminada durante la tramitación en el Congreso de los Diputados, de tal forma que la LTBG rige ahora con carácter básico el acceso a la información cualquiera que sea el archivo en que obre el documento que la contiene, si lo hace en alguno. Ahora bien, al no haberse derogado expresamente el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE), que regula el acceso a los archivos que no tienen la calificación de gestión u oficina, se ha introducido una notable inseguridad jurídica, que se acrecienta con la mención a dicho artículo en el artículo 15.3.a) LTBG al establecer entre los criterios para valorar cuándo debe prevalecer la publicidad y cuándo la reserva en el caso de información que contenga datos personales, el del menor perjuicio a los afectados “derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español”. El artículo 57 LPHE, además, es de desgraciada redacción, pues no se acompaña en los límites a los de la LTBG y regula los plazos en que deja de jugar el límite a la intimidad de forma deficiente y probablemente inconstitucional, ya que conduce a la posibilidad de dar acceso documentos de más de cincuenta años de antigüedad pese a que afecten a la intimidad de terceros, contra la configuración del derecho a la intimidad como personalísimo. En todo caso, su falta de derogación expresa unida a su esta vez sí expresa (e incoherente) mención en el artículo 15 LTBG va a llevar a una auténtica esquizofrenia a los aplicadores del Derecho<sup>45</sup>.

Por el contrario, la LTPA sí ha regulado de forma convincente estas relaciones en su disposición final tercera, que modifica la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía. De este modo:

- a) Modifica la regulación de la Comisión Andaluza de Valoración de Documentos, a la que corresponde la valoración de los documentos de titularidad pública y la aplicación del régimen de acceso material al patrimonio documental de Andalucía custodiado en los archivos del Sistema, y se incluye entre sus competencias el establecimiento de los criterios sobre el acceso material a los documentos de titularidad pública y a los documentos

---

45 Prueba de ello es el Informe de la Abogacía del Estado de 30 de marzo de 2015 que considera que el acceso a la información de los documentos depositados y registrados en un archivo estatal central se rige por la LPHE y por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, y solo supletoriamente por la LTBG.

del Patrimonio Documental de Andalucía custodiados en los archivos del Sistema, de conformidad con la LTPA.

- b) Establece que el acceso a los documentos de titularidad pública y a su información se ajustará a lo dispuesto en la Constitución, en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, en la propia Ley 7/2011 y demás normas que resulten de aplicación.
- c) Regula el acceso estableciendo que los límites y causas de inadmisión serán los de la LTBG y la LTPA; que el acceso material a los documentos podrá ser denegado cuando el estado de conservación de los mismos así lo requiera, pudiendo ser sustituido por una reproducción veraz; que se denegará la consulta directa de los documentos originales a las personas que hayan sido condenadas por sentencia firme por la comisión de delitos contra la seguridad y conservación del Patrimonio Documental (quedando exceptuada de esta limitación la consulta de los documentos pertenecientes a procedimientos en los que sean parte interesada); y que la Comisión Andaluza de Valoración de Documentos podrá establecer criterios homogéneos sobre la aplicación de la normativa sobre la materialización del acceso a los archivos, en los términos previstos en la legislación sobre transparencia, considerando el estado de conservación de los documentos.
- d) Finalmente, añade al catálogo de infracciones la consistente en impedir el derecho de acceso de la ciudadanía a los archivos en las condiciones antes mencionadas.

#### IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN

La determinación del ámbito de aplicación de la LTBG fue uno de los aspectos de la norma que más se discutió durante todo el tiempo que duró su tramitación. Sin ahondar ahora en detalles que excederían del objeto de este estudio, puede indicarse que las muchas propuestas favorables a la ampliación del ámbito inicialmente delimitado en el Anteproyecto de Ley, fraguaron en la incorporación a la norma por el Congreso de los Diputados de nuevos sujetos y con ella en el establecimiento de una distinción, inexistente en el Proyecto de Ley, entre aquellos a los que resulta aplicable el entero régimen de la norma y los vinculados tan solo por las disposiciones reguladoras de la publicidad activa.

La LTPA, mucho menos controvertida en este aspecto que la estatal, regula su “ámbito subjetivo de aplicación” en el Capítulo I de su Título I en términos que, como señaló el Consejo consultivo en su Dictamen 73/2014, de 10 de febrero, respetan “la normativa básica estatal y están en línea con lo previsto en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos”. Ahora bien, cumpliendo con la función de desarrollo que le es propia,

la Ley autonómica completa en extremos importantes a la disposición estatal. Centramos nuestra atención en la regulación ofrecida por la LTPA, sin perjuicio de aquellas referencias a la LTBG que resulten necesarias<sup>46</sup>. Lo hacemos a partir de esa diferenciación básica existente entre sujetos sometidos a todo el régimen de la transparencia pública y los que lo están solo al Derecho de la publicidad activa.

## 1. Los sujetos vinculados por todo el régimen de las Leyes de Transparencia

El artículo 3.1 de la LTPA, en sus diferentes apartados que aquí sistematizamos, incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a una variada tipología de sujetos que tienen en común el ejercicio por su parte de servicios o cometidos públicos. Son los siguientes.

- a) La Administración de la Junta de Andalucía y “entidades que integran la Administración local andaluza” así como los entes de Derecho público vinculados o dependientes de ellas. Concretamente, y de forma coherente con la estructura del sector público diseñada por el ordenamiento de la Comunidad Autónoma, la LTPA extiende sus preceptos a las entidades determinadas en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (LAJA) y en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de la Comunidad Autónoma (LAULA); esto es a “las agencias de la Administración de la Junta de Andalucía, sean administrativas, de régimen especial o públicas empresariales, así como las entidades de derecho público a las que hace referencia la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía” y a “las agencias públicas administrativas locales, las agencias públicas empresariales locales y las agencias locales de régimen especial”<sup>47</sup>.
- b) La LTPA, al igual que la LTBG, incorpora expresamente a su ámbito a las Universidades públicas. Lo hace en la letra f) de su artículo 3.1 que, a diferencia sin embargo de la norma estatal, extiende expresamente la aplicación de la norma a “sus entidades instrumentales, como pueden ser las sociedades mercantiles de capital mayoritario de las

---

46 Existen ya varios análisis del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley estatal a los que me remito. Así, los de C. Barrero Rodríguez (“Capítulo III. Transparencia: Ámbito subjetivo” en E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 63-96), E. de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín (coords.) (*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 89-184), S. Fernández Ramos (“Capítulo 3. Ámbito subjetivo de la normativa sobre transparencia del sector público. Problemas y disfunciones”, en J. Valero Torrijos, y M. Fernández Salmerón (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 105-134), S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup> Pérez Monguío (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 71-99) y M. A. Sendín García (“Transparencia y acceso a la información pública”, en J. Rodríguez Arana y M. A. Sendín García (*Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Comares, Granada, 2014, pp. 117-129).

47 Artículo 3.1.a), c), d), e) y g).

universidades y las fundaciones públicas universitarias”, disipando así cualquier posible duda que en tal sentido pudiera suscitarse<sup>48</sup>.

- c) “Las Corporaciones de Derecho Público en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho Administrativo”. El artículo 3.1.h) de la LTPA reproduce así la cláusula de idéntico contenido del 2.1.e) de la LTBG que incorpora a estas entidades a su ámbito de aplicación en la medida en que ejerzan una función pública y, por consiguiente, apliquen el ordenamiento administrativo. Ahora bien, la Ley autonómica, lo que ya no hace la estatal, añade a las Corporaciones de Derecho Público, las “entidades asimilables, como federaciones y clubes deportivos”. Mientras que en el caso de las federaciones la mención parece justificada, no lo es la mención a los clubes deportivos, al menos en la regulación actualmente vigente y a expensas de que un cambio normativo pueda dotarle de sentido<sup>49</sup>.
- d) La LTPA se aplica igualmente, como dispone ahora la letra i) artículo 3.1, a las sociedades mercantiles “en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100” y, en todo caso, a “las sociedades mercantiles del sector público andaluz a las que se refiere el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, y las sociedades mercantiles locales y las sociedades interlocales de los artículos 38 y 39 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, o normativa que las sustituya”<sup>50</sup>. Además, la aplicación de la Ley se extiende, como dispone la letra l) del artículo 3.1, a “las demás entidades con personalidad jurídica propia no incluidas en los apartados anteriores, en las que sea mayoritaria la representación, directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía, a las que hace referencia el artículo 5.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía”. Con estas disposiciones, la LTPA corrige, aunque sea parcialmente, las limitaciones

48 Esta previsión no figuraba en el Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Gobierno. Se introdujo por el Parlamento en el sentido solicitado por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Popular (Enmiendas números 4 y 45, respectivamente. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 455, 19 de mayo de 2014).

49 En este sentido, C. Barrero Rodríguez, que afirma que respecto de los clubes “termina siendo una declaración vacía de contenido dado que las normas que los regulan no les atribuyen el ejercicio de ninguna función pública y, por consiguiente, no sujetan ninguna parte de su actividad al ordenamiento administrativo”. Si la Ley, como la propia autora indica, está pensando en su debida aplicación a los clubes gestionados por entidades locales, la previsión no era necesaria por cuanto su sometimiento a la norma vendría determinada por esos otros apartados del artículo 3.1 que incorporan a su ámbito a las Administraciones locales y entidades vinculadas o dependientes de ellas (“La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado”, *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 89, 2014).

50 El primero de esos preceptos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, se refiere a las sociedades “en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus agencias y demás entidades de derecho público”. Los segundos, a “las sociedades cuyo capital social sea de titularidad directa o indirecta de una entidad local” y a las que, entre otros requisitos, cuenten con “capital exclusivo público local”.

derivadas del artículo 2.1.i) de la LTBG, en cuya aplicación solo quedan sometidas a la norma las sociedades en las que el control público resulte de la titularidad del capital social, y no, por consiguiente, de otros factores posibles. La LTPA, por el contrario, será aplicable a las sociedades de capital público pero también a aquellas otras en las que el control de la Administración autonómica derive de su representación en la propia entidad<sup>51</sup>. Solo han quedado pues fuera de su ámbito de aplicación, lo que quizás no esté justificado, las sociedades con representación directa o indirecta de una entidad local y, en general, las controladas por una Administración por una vía que no sea la de la titularidad del capital o la representación.

Merece también destacarse, en relación con estos concretos sujetos, que la LTPA, en el mismo sentido que la Ley del Estado y al igual que otras disposiciones autonómicas<sup>52</sup>, se refiere genéricamente a las “sociedades mercantiles” de capital público o, en su caso, representación mayoritaria, lo que significa que en su ámbito quedan comprendidas todas las entidades de esta naturaleza, tanto las que prestan servicios públicos, como las que desarrollan actividades mercantiles o industriales, dispensándose así un tratamiento uniforme a sociedades que probablemente, y desde los propios principios que inspiran la delimitación del ámbito de aplicación en los artículos 2.1 y 3.1, respectivamente, de las Leyes estatal y andaluza, tendrían que haber quedado debidamente diferenciadas. La sujeción a estas normas de las sociedades que desarrollan cometidos públicos es lógica y obligada en aplicación de tales principios, la de las sociedades que tienen por objeto actividades mercantiles o industriales, no.

e) En el ámbito de aplicación de la LTPA, al igual que en la del Estado, se incluyen también, artículo 3.1.j), “las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones dependientes de las entidades contempladas en este artículo”. En todo caso, añade la disposición andaluza, “las fundaciones del sector público andaluz del artículo 55 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y las fundaciones públicas locales del artículo 40 de la Ley 5/2010,

51 Difiere aquí la LTPA de otras disposiciones autonómicas que se refieren, en general, a las “empresas públicas” (art. 2.1.a) de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja), a “sociedades o empresas públicas... vinculadas o dependientes” de la Administración (art. 2.a) de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura) sin condición alguna.

En la misma línea, la Ley 12/2014, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, incorpora a su ámbito a las “sociedades mercantiles” que “se integran en el sector público de la Comunidad Autónoma (art. 2.1.c)”.

Algunas leyes autonómicas optan sin embargo, al igual que Andalucía, por establecer las concretas características de las sociedades mercantiles que se integran en su ámbito de aplicación. Así la Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón solo incluye entre los “sujetos obligados” a “las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50% o en las cuales las citadas entidades puedan ejercer directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen” (art. 4.1.h). Por su parte, la Ley 19/2014 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno se refiere a “las sociedades con participación mayoritaria o vinculadas” (art. 3.1.b).

52 En tal sentido pueden verse las leyes de Extremadura, La Rioja, Canarias, Aragón o Cataluña.

de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, o normativa que las sustituya<sup>53</sup>. Es claro que las Leyes de Transparencia son aplicables a las expresamente consideradas por la normativa propia de estas entidades como fundaciones del sector público; esto es, las constituidas “con una aportación mayoritaria, directa o indirecta”, de una Administración o de algunas de sus entidades dependientes o vinculadas, y las que su “patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por dichas entidades” o cuenten con una representación mayoritaria de la Administración de la Junta de Andalucía. Más discutible es sin embargo que puedan ser consideradas como fundaciones del sector público «otras fundaciones de iniciativa pública que, sin embargo, no encajan en ese concepto de “fundación del sector público” que se ha impuesto en nuestro Derecho a partir de la Ley estatal 50/2002, de Fundaciones y que es el que recogen tanto la Ley de Fundaciones de Andalucía como la LAULA en esos preceptos a los que expresamente remite el artículo 3.1.j) de la LTPA». La interpretación literal de este artículo, como la propia autora indica, «parece avalar una respuesta positiva, al considerar “en todo caso” incluidas en su ámbito a las fundaciones definidas en los artículos 55 de la Ley de Fundaciones y 40 de la LAULA, de lo que cabría deducir que la LTPA abarca también a otras diferentes de estas», cuya concreción *a priori* no parece, sin embargo, fácil<sup>54</sup>. Las Leyes de Transparencia no evidencian aquí más que la propia confusión existente en nuestro Derecho acerca de cuáles son realmente las fundaciones pertenecientes al sector público.

- f) Se integran también en el ámbito de aplicación de la LTPA, como resulta de la letra k) del artículo 3.1, “las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación a los que se

53 La sumisión a las leyes de transparencia de “las fundaciones del sector público” es igualmente la regla adoptada por otras Comunidades Autónomas. Así por el artículo 2.1.a) de Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja o por el también artículo 2.a) de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, precepto en el que llama la atención su exclusiva referencia a “las fundaciones del sector público autonómico”, lo que significa que quedarían fuera de su ámbito de aplicación las que pudieran existir en la esfera local. También la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias lo hace en relación con “las fundaciones públicas” (art. 2.1.c), la de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón respecto de las que “se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades previstas en este artículo, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derecho aportados o cedidos por las referidas entidades o en las cuales estas tengan una influencia dominante en la toma de decisiones, en particular por ostentar una participación relevante en el correspondiente Patronato (art. 4.1.i)” y la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña en relación con las “fundaciones del sector público” (art. 3.1.b).

54 De hecho, y según señala C. Barrero, en el Proyecto de Ley las únicas fundaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la norma eran las de los artículos 55 de la Ley de Fundaciones de Andalucía y las del 40 de la Ley de Autonomía Local. La modificación del precepto se produce como consecuencia de la aceptación de la enmienda número 26 presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 455, 19 de mayo de 2014 (“La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado”, *op. cit.*).

refiere el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley será llevada a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación”. Esta norma, tomada sin matización alguna del artículo 2.1.i) de la LTBG, plantea la duda de hasta qué punto la norma autonómica puede extender su aplicación a la Administración del Estado que es, en definitiva, lo que resulta de su artículo 3.1.k)<sup>55</sup>.

- g) Si el artículo 2.1.f) de la LTBG extiende su aplicación a “la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas al Derecho Administrativo”, el artículo 3.2 de la LTPA lo hace en relación con “el Parlamento de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz y la Cámara de Cuentas de Andalucía” en lo que afecta igualmente “al ejercicio de sus funciones de carácter administrativo, sin perjuicio de lo que establezca el Parlamento de Andalucía en ejercicio de la autonomía que le garantiza el artículo 102 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

El sometimiento de estas instancias a las Leyes de Transparencia se circunscribe pues a esa actividad auxiliar de apoyo que estos órganos ejercen al servicio de la función constitucional o estatutaria que le es propia. Una actividad que es la que, de acuerdo con las disposiciones vigentes, se rige por el Derecho Administrativo y cuyo control viene, por consiguiente, atribuido a la jurisdicción contencioso-administrativa por el artículo 1.3 de la Ley reguladora de esta jurisdicción. Ahora bien, como ya expuse durante la tramitación parlamentaria de la Ley estatal, puede ser que el criterio acogido por estas normas no sea el más adecuado, toda vez que basta con asomarse a las disposiciones reguladoras de esos distintos poderes para comprobar cómo no siempre sus actos en materia de personal, contratación y gestión patrimonial, ámbitos en los que se concentra esa actividad auxiliar o de apoyo, se rigen por el ordenamiento administrativo, de ahí que hubiera resultado más oportuna una declaración general de sometimiento a las normas de transparencia de todos los actos en estas materias con independencia de la norma, pública o privada, en cuya aplicación se hayan dictado<sup>56</sup>.

55 De hecho, la Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón, certeramente a nuestro juicio, excluye de su ámbito de aplicación a las asociaciones constituidas por las entidades incluidas en su ámbito de aplicación “en las que participe la Administración General del Estado o alguna de las entidades de su sector público” (arts. 4.1.k).

56 En este sentido, C. Barrero Rodríguez, “El Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84, 2012, pp. 104-105. En un sentido crítico con el precepto se han expresado igualmente S. Fernández Ramos y J. M. Pérez Monguió (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, op. cit., pp. 78-9), E.

La fórmula acogida por las Leyes de Transparencia para la incorporación a su ámbito de estas instituciones, puede además plantear la duda sobre si los actos de gestión y control del gasto pueden entenderse o no comprendidos en esa “actividad sujeta al Derecho Administrativo”. Aunque ciertamente la cuestión puede ser discutible y cabe reprochar a las normas su falta de claridad en este sentido, puede sostenerse (aunque no es controvertible) que están incluidos, en la medida en que son actos que se desarrollan bajo el principio de legalidad presupuestaria y que se encuentran claramente insertos dentro de esa actividad materialmente administrativa desarrollada por estas instancias al servicio, en todo caso, de la función constitucional o estatutaria que le es propia<sup>57</sup>.

El análisis del artículo 3.2 LTPA permite finalmente advertir que esta norma, acertadamente a nuestro juicio, ha sacado de este precepto al Consejo consultivo de Andalucía que en su condición de “institución autonómica análoga” al Consejo de Estado queda incluido en el ámbito de aplicación del artículo 2.1.f) y, por consiguiente, sujeto a la LTBG solo “en relación con sus actividades sujetas al Derecho Administrativo”. La LTPA, por el contrario, lo incluye en su artículo 3.1.b) de donde deriva la completa sumisión a sus mandatos.

## 2. Los sujetos privados obligados a suministrar información a la Administración a la que se encuentran vinculados

Junto a estas entidades se encuentran otras sobre las que pesa una “obligación de suministrar información” (arts. 4 LTBG y 4 LTPA). Se trata de las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control y otro tipo de funciones administrativas, que están obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las anteriormente citadas a las que se encuentren vinculadas, la información que les sea solicitada para cumplir con las obligaciones previstas en la Ley, previo requerimiento y en un plazo de quince días, “sin perjuicio de los plazos que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía” (precisiones estas de la LTPA respecto a la ausencia de plazo en la legislación estatal).

---

de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín (coords.) que propugnan «una interpretación o extensiva o “pro transparencia” a los efectos de someter a la Ley actuaciones de estas instituciones aún cuando no estén sujetas en su totalidad al Derecho Administrativo» (*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, op. cit.*, pp. 125-6), o M. Navarro Atienza que propone, “a los efectos del debido cumplimiento” del Convenio europeo de Acceso a los documentos públicos, “una interpretación amplia de lo que haya de entenderse como actividad sujeta al Derecho Administrativo” que abarque “cualquier función de gestión”, entendiendo por tal todas las “distintas de las políticas” (“La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno y el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos: Tres apuntes y un problema” (*Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87/2013, p. 330).

57 “Capítulo III. Transparencia: Ámbito subjetivo”, *op. cit.*, p. 72.

Esta obligación se extiende a los adjudicatarios de contratos del sector público “en los términos previstos en el respectivo contrato”. Como puede verse, queda a la interpretación si la Administración es libre de imponer o no obligaciones de transparencia en los contratos, lo que fue ya criticado por el Consejo de Estado en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio, al Anteproyecto de Ley. El artículo 4.2 LTPA añade que “los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento contractual equivalente especificarán dicha obligación”, lo que parece indicar la voluntad del legislador autonómico de imponer estas obligaciones de publicidad.

La LTPA ha extendido también esta obligación a los beneficiarios de las subvenciones pero, una vez más, en los términos previstos en las bases reguladoras de las subvenciones y en la resolución de concesión y parece también en estos casos imponer la previsión de estas estipulaciones por cuando establece que “las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, las resoluciones de concesión o los convenios que instrumenten la concesión de subvenciones recogerán de forma expresa esta obligación”.

En todo caso, el artículo 4.5 determina que “los medios personales y materiales necesarios” para garantizar el cumplimiento de esta obligación de suministrar información, “serán valorados por las administraciones, organismos o entidades previstas en el artículo 3.1 y, a tal fin, deberán establecerse las previsiones necesarias en los contratos del sector público y en las bases reguladoras de las subvenciones para posibilitar su observancia”.

También como novedad de la LTPA respecto a la LTBG se prevé que las Administraciones Públicas andaluzas puedan acordar, previo apercibimiento y audiencia del interesado, la imposición de multas coercitivas una vez transcurrido el plazo conferido en el requerimiento. La multa, de 100 a 1.000 euros, será reiterada por períodos de quince días hasta el cumplimiento, sin que pueda exceder en todo caso, del 5% del importe del contrato, subvención o instrumento administrativo que habilite para el ejercicio de las funciones públicas o la prestación de los servicios, o, si no figura una cuantía concreta, de 3.000 euros. Para la determinación del importe dentro de la banda de 100 a 1.000 euros, se atenderá a la gravedad del incumplimiento y al principio de proporcionalidad, entre otros. De esta forma, queda cubierta la reserva legal impuesta por el artículo 99.1 LRJPAC para la imposición por la Administración de multas coercitivas (que, recuérdese, no tienen carácter sancionador y por ello son compatibles con la imposición de sanciones, previstas en el Título VI LTPA, como veremos).

Por lo demás, la disposición transitoria segunda LTPA dispone que las obligaciones establecidas en este precepto “nacieron de la Ley y, en consecuencia, no será obstáculo para su exigibilidad, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el mero hecho de que el contrato, subvención o cualesquiera otras formas de relación, estando vigentes, tengan su origen en una fecha anterior”.

### 3. Los sujetos vinculados únicamente por el régimen de la publicidad activa

La tramitación parlamentaria de la LTBG supuso, como una de sus novedades más significativas, la incorporación a su ámbito subjetivo de aplicación, y a los solos efectos del régimen de la publicidad activa, de “otros sujetos obligados”, los determinados en su artículo 3: “los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales” y “las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros”. Obsérvese que al emplearse el término “entidades” parece excluirse a las personas físicas (lo que quizás no esté justificado en el caso de empresarios individuales, pues puede determinar que ante una misma actividad, dependa la publicidad de haber o no adoptado forma societaria).

Esta incorporación de última hora trató de la respuesta a un clamor ciudadano y mediático y también a una propuesta coincidente en la comparecencia de los expertos. El debate, de hecho, no se centró en si todos los sujetos que, como los citados, reciben fondos públicos en una proporción sustancial de sus presupuestos debían dar cuenta de su empleo, sino más bien en si las medidas de transparencia debían ser acogidas en la propia LTBG o en su normativa reguladora, de una parte, y, en caso de acogerse la primera solución, si debía de serles de aplicación plena o tan solo en lo relativo a la publicidad activa. Triunfó la opción de incluirlas en la LTBG tan solo en lo relativo a la publicidad activa. Ahora bien, que no se ha precisado si la publicidad se refiere a la transparencia tan solo del destino de los fondos públicos que reciben, vía contratos, convenios o subvenciones, o a todas las materias enumeradas en los artículos 6 a 8, que incluyen organización, retribuciones de altos cargos o máximos responsables, presupuestos, cuentas anuales...), lo que tiene un alcance muy extenso<sup>58</sup>. Parece que en todo caso no la obligación no es extensible a la información referida expresamente en la LTBG a las Administraciones Públicas, como los planes y programas, la información de relevancia jurídica, o la relación de bienes inmuebles. Y es discutible que se extienda más allá de los contratos, convenios y subvenciones, toda vez que el resto de las materias tienen claramente a la Admi-

58 El artículo 8.2 dice: “2. Los sujetos mencionados en el artículo 3 deberán publicar la información a la que se refieren las letras a) y b) del apartado primero de este artículo cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública. Asimismo, habrán de publicar la información prevista en la letra c) en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública”. El precepto parece limitar las obligaciones de estos sujetos en materia de información económica, presupuestaria y estadística a esas materias. Sin embargo, ese apartado es fruto de la aprobación de dos enmiendas con esa literalidad, una de CiU (la núm. 400) y otra del Partido Popular (la núm. 521). La primera se justificaba como “adaptación técnica de acuerdo con la naturaleza jurídica de los sujetos obligados” y la segunda del siguiente modo: “Como consecuencia de la inclusión en el ámbito de aplicación de sujetos que no tienen naturaleza pública, se especifica el alcance de las disposiciones del artículo 7, que se aplicarán en su totalidad con las especificaciones que se fijan en la enmienda respecto de la información a la que se refieren las letras a), b) y c)”. Como puede comprobarse, la redacción del precepto y su procedencia generan una notable inseguridad acerca del alcance de las obligaciones de publicidad activa de estas entidades.

nistración como referente<sup>59</sup> (lo que no quita que la legislación sobre asociaciones, fundaciones, etc., incluya obligaciones de publicidad específicas y que la transparencia sea una práctica a mi juicio aconsejable también en la esfera de gestión privada). Habrá que esperar, probablemente, a ver cómo las autoridades de control y la jurisprudencia interpretan esta obligación.

El artículo 5.1 de la LTPA, en un intento de concreción de estas entidades, declara expresamente incluidas en su ámbito, entre otras entidades, a “las iglesias, confesiones, comunidades y otras entidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, las corporaciones, asociaciones, instituciones (y) entidades representativas de intereses colectivos”<sup>60</sup>. Además, y como complemento de nuevo a lo dispuesto en la disposición estatal, establece que las entidades que, aún sin alcanzar las cuantías determinadas con carácter general, “accedan a la financiación de sus actividades y funcionamiento ordinario a través de subvenciones y ayudas financiadas con cargo al presupuesto de la Junta de Andalucía” pueden ser sometidas “a exigencias de publicidad específicas aplicando criterios de transparencia análogos a los previstos en materia de publicidad activa en esta Ley para las entidades sujetas” en los términos que “establezcan las disposiciones de desarrollo de esta Ley y las correspondientes convocatorias, respetando en todo caso la naturaleza privada de estas entidades y las finalidades que las mismas tienen reconocidas”. También, y por disposición del artículo 5.2, “las normas reguladoras de los conciertos y otras formas de participación de entidades privadas en los sistemas públicos de educación y deportes, sanidad y servicios sociales establecerán aquellas obligaciones de publicidad activa, de entre las que establece la presente Ley, que deban cumplir estas entidades para colaborar en la prestación de estos servicios sufragados con fondos públicos. Estas obligaciones se incluirán en los pliegos o documentos contractuales equivalentes que correspondan”. El apartado 3º finalmente añade que “además de lo previsto en el artículo 4, las empresas prestadoras de servicios públicos locales en régimen de gestión indirecta deberán cumplir con las obligaciones de publicidad activa, de entre las previstas en esta Ley, que se determinen reglamentariamente para hacer efectivo el principio de transparencia financiera y en la gestión de los servicios locales de interés general previsto en el artículo 27.8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que tendrán el carácter de comunes

---

59 La información sobre organización habla de los “órganos”, la presupuestaria del “cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas”, la de cuentas anuales añade “los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan”, las retributivas se refieren a un concepto, el de “alto cargo”, no definido fuera del ámbito administrativo y habla de las indemnizaciones por razón del cese, las de autorización de compatibilidad son las de los empleados públicos, las declaraciones de bienes y actividades se predicen de cargos locales, la estadística se refiere a los “servicios públicos”...

60 La Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón efectúa una concreción diferente y, entre esos “otros sujetos obligados”, cita expresamente a “las sociedades mercantiles en cuyo capital la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en el artículo 4, sea superior al 30% e igual o inferior al 50%”, así como a “las fundaciones que se constituyan con una aportación, directa o indirecta, de las entidades previstas en el artículo 4, superior al 30% e igual o inferior al 50% o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 30% y menos de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades” (art. 8.1.d) y e).

y mínimas y podrán ser complementadas con otras por las entidades locales. Las ordenanzas reguladoras de la prestación del servicio público y los pliegos o documentos equivalentes habrán de recoger dichas obligaciones de publicidad activa”.

Como puede comprobarse, la LTPA ha ido más allá que la estatal en el sometimiento de los sujetos privados al principio de transparencia, si bien queda deferido el alcance al desarrollo reglamentario autonómico y local y a lo dispuesto en cada convocatoria.

## V. PRINCIPIOS GENERALES

La LTPA ha establecido un catálogo de principios básicos, derechos y obligaciones que, en realidad, son derivaciones del propio contenido de la legislación básica estatal y de la propia LTPA y que, acaso, pueden tener valor pedagógico. Son los siguientes:

### 1. Principios básicos en la interpretación y aplicación de la LTPA (artículo 6)

- a) *Principio de transparencia*, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y solo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley (conecta con los artículos 12 y 14 LTBG y 24 y 25 LTPA, que reconocen el derecho y establecen los límites).
- b) *Principio de libre acceso a la información pública*, en cuya virtud cualquier persona puede solicitar el acceso a la información pública (se relaciona con el artículo 12 y 17.3 LTBG y 24 LTPA, que reconocen el derecho a toda persona, natural o jurídica, española o extranjera, pública y privada, sin requisito de acreditar interés alguno ni motivar la solicitud).
- c) *Principio de responsabilidad*, en cuya virtud las entidades sujetas a lo dispuesto en la LTPA son responsables del cumplimiento de sus prescripciones (se emparenta con los artículos 2, 3, 4 LTBG y 3, 4, 5 LTPA, que regulan los sujetos obligados, así como con el régimen sancionador previsto en los artículos 9.3 y 20.6 LTBG y en el Título VI LTPA).
- d) *Principio de no discriminación tecnológica*, en cuya virtud las entidades sujetas al ámbito de aplicación de la LTPA habrán de arbitrar los medios necesarios para hacer efectiva la transparencia, con independencia del medio de acceso a la información (conecta con el artículo 17.2.d) LTBG, que permite al solicitante hacer constar la modalidad que prefiera para acceder a la información solicitada, y con el artículo 29 LTPA, que establece medidas

de fomento de la tramitación electrónica y 31 LTPA, que recoge un deber de auxilio y colaboración de las entidades sujetas a la ley para facilitar el ejercicio del derecho.

- e) *Principio de veracidad*, en cuya virtud la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia. En este caso, en realidad, la conexión lo es con el propio principio de legalidad, puesto que la Administración está obligada a dar la información tal cual consta sin que pueda manipularla o falsearla.
- f) *Principio de utilidad*, en cuya virtud la información pública que se suministre, siempre que sea posible, ha de ser adecuada al cumplimiento de los fines para los que se solicite, principio solo que podría conectarse con el artículo 31 LTPA referido al deber de auxilio y colaboración, así como con la propia elección de medios prevista en el artículo 17.2.d) LTBG y 34.1 LTPA.
- g) *Principio de gratuidad*, en cuya virtud el acceso a la información y las solicitudes de acceso serán gratuitos, sin perjuicio de las exacciones que puedan establecerse por la expedición de copias o soportes o la transposición de la información a un formato diferente al original, que traduce en clave de principios la regla contenida en el artículo 22.4 LTBG y 34.2 y 3 LTPA.
- h) *Principio de facilidad y comprensión*, en cuya virtud la información se facilitará de la forma que resulte más simple e inteligible atendiendo a la naturaleza de la misma y a las necesidades de las personas con circunstancias especiales que les dificulten el ejercicio del derecho, que conecta con el deber de auxilio a las personas y colaboración previsto en el artículo 31, con referencia expresa a la atención especial a las necesidades de las personas con discapacidad o con otras circunstancias personales que les dificulten el acceso a la información disponible en las Administraciones Públicas o a los medios electrónicos.
- i) *Principio de accesibilidad*, por el que se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información, reconocido en el artículo 11.a) LTBG en los mismos términos.
- j) *Principio de interoperabilidad*, en cuya virtud la información será publicada conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, que conecta con el artículo 11.b) LTBG, que consagra el principio de interoperabilidad en el Portal de Transparencia, según el cual la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.
- k) *Principio de reutilización*, en cuya virtud se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de reutilización de la información del sector público, acogido también en el artículo 11.c) LTBG.

## 2. Derechos

La LTPA reconoce en clave de derechos lo que la LTBG y la propia LTPA regulan como obligaciones de los sujetos que analizamos en el anterior epígrafe. Así, se reconocen los siguientes derechos:

- a) *Derecho a la publicidad activa.* Consiste en el derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen, en cumplimiento de la LTPA, de forma periódica y actualizada, la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.
- b) *Derecho de acceso a la información pública.* Consiste en el derecho de cualquier persona a acceder, en los términos previstos en la LTPA, a los contenidos o documentos que obren en poder de cualesquiera de las personas y entidades incluidas en su ámbito de aplicación y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.
- c) *Derecho a obtener una resolución motivada.* Consiste en el derecho de la persona solicitante a que sean motivadas las resoluciones que inadmitan a trámite la solicitud de acceso, que denieguen el acceso, que concedan el acceso tanto parcial como a través de una modalidad distinta a la solicitada, así como las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de una tercera persona interesada.
- d) *Derecho al uso de la información obtenida.* Consiste en el derecho a utilizar la información obtenida sin necesidad de autorización previa y sin más limitaciones de las que deriven de esta u otras leyes.

## 3. Obligaciones

Las personas que accedan a información pública en aplicación de lo dispuesto en la LTPA están sometidas al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a) *Ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho.* Esta previsión conecta con lo dispuesto en el artículo 18.1.e) LTBG, que, como veremos, prevé la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia que se persigue.
- b) *Realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición.* A estos efectos la Administración colaborará con la persona solicitante en los

términos previstos en el artículo 31. Como veremos, en efecto, dicho artículo regula el deber de auxilio y colaboración con los solicitantes por parte de los obligados y la regulación del procedimiento establecen reglas que tratan de posibilitar la tramitación incluso cuando el solicitante desconoce qué órgano posee la información o no es capaz de identificar un documento o varios documentos concretos.

- c) *Respetar las obligaciones establecidas en la normativa básica para la reutilización de la información obtenida.* Dice relación con el artículo 19 LTPA, denominado “reutilización de la información”, conforme al cual se podrá reutilizar la información a la que se refieren los artículos anteriores dentro de los límites establecidos por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, y demás normativa vigente en la materia. A estos efectos, la información que tenga la consideración de publicidad activa se ofrecerá, siempre que sea técnicamente posible, en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento. La información deberá utilizar estándares abiertos en los términos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
- d) *Cumplir las condiciones y requisitos materiales para el acceso que se hayan señalado en la correspondiente resolución cuando el acceso se realice de forma presencial en un archivo o dependencia pública.* Conecta con el artículo 34.1 de la Ley que como veremos establece incluso que la libertad de elección de forma y formato por el solicitante tiene como límite que pueda ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original, en paralelo con la nueva redacción dada al artículo 62.2 de la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía.

## **CAPÍTULO II**

### **LA PUBLICIDAD ACTIVA**

*Severiano Fernández Ramos*

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Cádiz

#### **SUMARIO**

I. NORMAS GENERALES. 1. La situación de la información proactiva previa a la LTPA. A. Introducción. B. La publicidad activa en el ordenamiento andaluz. C. La publicidad activa en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno. 2. Configuración de la publicidad activa en la LTPA. A. Planteamiento general del Título II de la Ley. B. Finalidad de la publicidad activa. C. Naturaleza jurídica de la publicidad activa. D. Complementariedad de la publicidad activa y derecho de acceso a la información pública. II. LOS DEBERES LEGALES DE PUBLICIDAD ACTIVA. 1. Las normas sobre publicidad activa. A. Ámbito subjetivo. B. Carácter general y de mínimos de las normas de publicidad activa. C. Aplicación en el tiempo. D. Límites de la publicidad activa. 2. Medio de publicación. A. Sitios web y sedes electrónicas. B. Portal de la Junta de Andalucía. C. Publicación en páginas webs de titularidad de otra entidad. 3. Condiciones de la publicación. A. Accesibilidad de la información. B. Calidad de la información. C. Vigencia y actualización. 4. Responsabilidad y control. III. INFORMACIÓN OBJETO DE PUBLICIDAD ACTIVA. 1. Información institucional y organizativa. A. Entidades dependientes y vinculadas. B. Normativa de aplicación. C. Estructura organizativa. D. Especial referencia a los órganos colegiados. 2. Altos cargos y asimilados. A. Ámbito subjetivo. B. Informaciones objeto de publicidad. 3. Transparencia en el funcionamiento de los órganos de gobierno. A. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. B. Publicidad de los plenos de las entidades locales. C. Órganos colegiados de las entidades locales. 4. Información sobre planificación y evaluación. A. Determinaciones generales. B. Planes y

programas en el ordenamiento público andaluz. C. Publicidad de las evaluaciones, informes y memorias de gestión. 5. Información de relevancia jurídica. A. Directrices, instrucciones y circulares. B. Anteproyectos y proyectos de ley. C. Proyectos de reglamentos. D. Memorias e informes. E. Períodos de información pública. F. Otra información jurídica: el ordenamiento territorial. 6. Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana. A. Información sobre procedimientos. B. Cartas de servicio. C. Participación ciudadana. 7. Información sobre la política de empleo público. A. Información general. B. Personal eventual y directivo profesional. 8. Información sobre contratos, convenios, subvenciones y patrimonio. A. Contratos. B. Convenios. C. Subvenciones. D. Patrimonio. 9. Información económica, financiera y presupuestaria. 10. Otras informaciones públicas. A. Publicidad sobre la propia actividad pública de transparencia. B. Sanciones administrativas. C. Otras informaciones.

## I. NORMAS GENERALES

### 1. La situación de la información proactiva previa a la LTPA

#### A. Introducción

La imposición de publicar determinadas informaciones sobre la actuación pública para conocimiento de la ciudadanía está inescindiblemente ligada al nacimiento mismo del Estado Constitucional. Así, cabe recordar que la Constitución gaditana de 1812 dispuso en su artículo 251: “La cuenta de la Tesorería general, que comprenderá el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas, y su inversión, luego que reciba la aprobación final de las Cortes, se imprimirá, publicará y circulará a las Diputaciones de provincia y a los Ayuntamientos”. Y añadió en el artículo 352: “Del mismo modo se imprimirán, publicarán y circularán las cuentas que rindan los Secretarios del Despacho de los gastos hechos en sus respectivos ramos”. La publicidad de los asuntos públicos es, por tanto, inherente a la democracia.

Ahora bien, las leyes de transparencia pública del pasado siglo eran casi exclusivamente leyes ordenadoras del derecho de acceso a la información pública (en aquel entonces, derecho de acceso a la documentación administrativa). Existían ciertamente unos deberes de publicidad pro-activa, pero limitados a aspectos menores, como la publicidad de las circulares e instrucciones de la Administración y otros actos jurídicos de interés general, de modo que se trataba de meras medidas complementarias del derecho de acceso, que cumplían un papel muy secundario en el dispositivo de transparencia pública<sup>1</sup>.

No obstante, en la aplicación de estas leyes se extendió el criterio según el cual si el documento solicitado está publicado, se entiende que la Administración no está obligada a extender una copia del mismo, sino que basta con que indique la referencia que permita encontrar el documento en el boletín oficial en el cual ha sido publicado, pues con esta inserción se satisface la exigencia del principio de publicidad, lo cual constituye una vía para interesar a la Administración en el cumplimiento de estos deberes de publicidad<sup>2</sup>.

1 Así, en Francia, la Ley 78-753, inspirada en la F.O.I.A. norteamericana, dispuso que serán objeto de una publicación regular las directivas, instrucciones, circulares, notas y respuestas ministeriales que comporten una interpretación del derecho positivo o una descripción de los procedimientos administrativos –art. 9–. Por su parte, en Italia, la Ley 141/1990 dispuso que serán publicadas, según las modalidades previstas en los ordenamientos sectoriales, las directrices, programas, instrucciones, circulares y todo acto que afecte en general a la organización, a las funciones, a los objetivos, a los procedimientos de una Administración pública, incluso a los que determinen la interpretación de normas jurídicas o dicten disposiciones para la aplicación de las mismas –art. 26–.

2 En este sentido, en Francia, el Consejo de Estado –9 de marzo de 1983, *Assoc. S.O.S. Défense*– consideró carente de objeto la demanda de comunicación de circulares publicadas en el “Journalofficiel” antes de la presentación

Como es evidente, esta limitación de los deberes de publicidad estaba condicionada por el coste de la publicación en diarios oficiales en papel y, en tal sentido, debe recordarse aquí la jurisprudencia contradictoria que existió en nuestro país en la década de los 90 a propósito de la publicidad de los instrumentos de planificación urbanística<sup>3</sup>.

También es evidente que el cambio de siglo supuso, debido al espectacular desarrollo de las nuevas tecnologías, un vuelco sin precedentes en la actividad de difusión de la información administrativa. Como el resto de los sujetos, incluidos los propios ciudadanos, las Administraciones Públicas no han dejado de incrementar la información que publicitan a través de sus webs institucionales, en las que se entremezcla publicidad de actos jurídicos, de información de interés general y, en no menor medida, de mera propaganda, todo ello en ocasiones con riesgo de lesión a determinados bienes y, en particular, al derecho a la protección de datos personales<sup>4</sup>.

Asimismo, desde la primera década de este siglo, determinadas leyes empezaron a introducir explícitos deberes de publicidad activa, sobre todo, en materia de subvenciones y contratación pública (con la figura del perfil contratante), o en relación con los instrumentos de ordenación urbanística<sup>5</sup>. Con todo, estos deberes legales de publicidad han sido notoriamente parciales e insuficientes, además de dudosa eficacia en no pocos casos. En cualquier caso, las

---

del recurso. Así, el Consejo de Estado ha declarado que no puede reprocharse a un tribunal administrativo la consideración como inadmisibles de una petición de comunicación de textos legislativos o reglamentos publicados en el *Journal officiel* –decisión de 11 de diciembre de 1991, *Thiney*, Recueil Dalloz, 1992, 10, p. 65–. Por su parte, en Italia, esta regla se explicitó en la Ley 141/1990, pues dispuso –art. 26.3– que la libertad de acceso a los documentos anteriores se entenderá realizada con la publicación indicada, siempre que sea íntegra. Y, en tal sentido, el Reglamento de 1992 (ahora derogado) precisó que la petición de acceso al documento se satisface mediante la indicación de la publicación en la cual se contiene la noticia.

- 3 Vid. B. Colom i Pastor, “Las normas de los planes urbanísticos se deben publicar”, *REDA* nº 67, 1990, pp. 471 y ss.; del mismo autor, “De nuevo sobre la publicidad de las normas urbanísticas y de los planes”, *RAP* nº 129, 1992, pp. 269 y ss.; J. Rodríguez Drincourt, “La obligatoriedad de publicar íntegramente las normas urbanísticas de los planes generales en el BOP”, *RAP* nº 121, 1990, pp. 281 y ss.; J. González Salinas, “La publicación de los Planes de Urbanismo en los Boletines de la Provincia como condición de eficacia”, *REDA* núm. 75, 1992; J. Delgado Barrio, “La publicación del planeamiento urbanístico”, *Estudios de jurisprudencia*, núm. 2, 1992. Como es sabido, la Ley 39/1994, de 30 de diciembre, modificó la LRBRL –art. 70.2– en el sentido de ordenar la publicación de las Ordenanzas, *incluidos el articulado de los planes urbanísticos, así como de los acuerdos correspondientes a estos cuya aprobación definitiva sea competencia de los Entes locales*. En cambio, en relación con los documentos del planeamiento propiamente dicho, la LRBRL se limitó a ordenar su “puesta a disposición del público”, es decir, tendrán el carácter de documentos públicos, accesibles a la generalidad de los ciudadanos, con el consiguiente riesgo para la fehacencia de los documentos.
- 4 Véase F. Toscano Gil, “Publicación de actos administrativos y protección de datos de carácter personal”, *Revista General de Derecho Administrativo* 31 (2012); M. Fernández Salmerón y J. Valero Torrijos, “La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de los datos personales”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número 26, 2005, pp. 77 y ss.
- 5 Como es sabido, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, añadió a la LRBRL un precepto según el cual las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración –art. 70 ter–.

modernas leyes de transparencia pública de este siglo incluyen, por lo general, un tratamiento mucho más sistemático y completo de la publicidad activa, que ha pasado a cumplir un papel esencial en el sistema de transparencia pública, como la otra cara del derecho de acceso<sup>6</sup>.

### **B. La publicidad activa en el ordenamiento andaluz**

Como sucede en el ordenamiento estatal con la LTBG, es evidente que la publicidad activa no nace en el ordenamiento andaluz con la LTPA.

Así, en primer lugar, debe señalarse que parte de la información prevista en las modernas leyes de transparencia pública (funciones, normativa y estructura organizativa), ciertamente la más inocua, se corresponde con lo que tradicionalmente se viene denominando como “*información administrativa general*”, es decir, información que debe facilitarse a los ciudadanos, sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna, de gran tradición en la legislación administrativa. Así, inspirándose en normas estatales, el aún vigente Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos, entiende por “información administrativa general”: “Es aquella que sirve de orientación e ilustración a los ciudadanos que hayan de relacionarse con la Administración Andaluza y cuyo objeto es facilitar el derecho de acceso a los servicios públicos. Tratará sobre los fines, competencias y funcionamiento de los distintos órganos y unidades, comprendiendo todos los aspectos de la organización, servicios públicos que prestan, procedimientos que gestionan, modalidades de tramitación y documentación exigida por los mismos, listas públicas, unidades responsables, localización de dependencias y, en general, toda aquella información que permita a los ciudadanos relacionarse con los distintos servicios sin más limitación que las derivadas del ámbito competencial de los mismos, de los medios materiales disponibles y del sistema de comunicación elegido por el ciudadano” –art. 3.1–<sup>7</sup>. Lo relevante es que esta información administrativa general debería (debe aún) facilitarse sin ningún tipo de demora ni de restricciones sobre el tiempo de respuesta o sobre el medio de comunicación o soporte elegido por el solicitante, siempre que el mismo se encuentre a disposición del centro que haya de producir la información –art. 5.2–<sup>8</sup>.

6 Véase A. Cerrillo i Martínez “La contribución de las TICs a la mejora de la transparencia administrativa”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 188-756, julio-agosto (2012) pp. 707-724.

7 Como es sabido, la noción de información administrativa “general” se contraponía a la de información administrativa “particular”, entendida esta como la que posibilita el ejercicio de derechos e intereses legítimos concretos de los ciudadanos, y reservada a las personas que acrediten la condición de interesado en un procedimiento. El paralelismo de esta norma con el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano en el ámbito de la Administración del Estado, es evidente. Ni qué decir tiene que esta distinción ha sido superada por la noción de información pública de la LTBG.

8 Además, los servicios centrales y periféricos de las Consejerías y Organismos Autónomos debían disponer de un tablón de anuncios permanente, en el cual debía (debe aún) exhibirse la información administrativa general, si bien se añadía: “que deba ponerse en conocimiento de los ciudadanos y así haberse ordenado” –art. 8–.

Más modernas son algunas normas señeras que imponen específicos deberes de publicación en las webs institucionales de informaciones de interés público. Entre ellas destacamos las siguientes:

- *Urbanismo*. La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, declaró en su exposición de motivos la necesidad de que los convenios urbanísticos estén sujetos a los principios de transparencia y publicidad –arts. 30.4–, añadiendo que el acuerdo de aprobación de los convenios urbanísticos se publicará en el Boletín Oficial que corresponda con expresión, al menos, de haberse procedido a su depósito en el registro correspondiente, e identificación de sus otorgantes, objeto, situación y emplazamiento de los terrenos afectados –arts. 41.3 y 95.2–.
- *Información a través de medios electrónicos*. El Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet), dispuso –art. 7– que la información y documentación puesta a disposición del público por la Administración de la Junta de Andalucía a través de redes abiertas de telecomunicación, para cuyo acceso no será preciso utilizar ninguna modalidad de firma electrónica, comprenderá, como mínimo, la relativa a la organización, competencias y actividades de las Consejerías, organismos y entidades de la Administración de la Junta de Andalucía; las guías de funciones y cartas de servicios que se aprueben en el ámbito de las competencias de dichos órganos y entidades; la normativa que se publique en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”, con la posibilidad de su descarga a través de la red; y la información de interés general que se considere oportuna, ya sea de carácter ocasional o permanente, referida, esta última, a determinados sectores de la actividad administrativa de especial incidencia social en el ámbito de la sanidad, la educación o la cultura. Asimismo, la información puesta a disposición del público comprenderá la relativa a los procedimientos administrativos que se tramitan por la Administración de la Junta de Andalucía, con indicación del plazo de resolución y del sentido del silencio; los principales formularios que en los mismos sean de aplicación y de cuáles de esos procedimientos, y qué fases de los mismos, pueden tramitarse a través de la red; así como la información sobre contratación administrativa en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, con inclusión de los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas, generales y particulares, y de los anuncios de licitación que se produzcan.
- *Cartas de servicios*. El Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los servicios públicos, dispuso que las Cartas de Servicios se deben incluir en la página web de los respectivos ámbitos en los que radiquen los órganos, organismos o unidades titulares de las mismas. Asimismo, se incluirán en el Portal de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 8.2–.

- *Publicidad institucional.* La Ley 6/2005, de 8 de abril, de Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, estableció que se pondrá a disposición en internet, con una periodicidad cuatrimestral, la adjudicación de los contratos, las ayudas, subvenciones y convenios de publicidad institucional por un importe superior a 30.000 euros –arts. 7 y 8–. Y debe señalarse que la contemporánea Ley estatal 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, no contiene una norma similar.
- *Bienes e intereses de altos cargos.* Mientras la mayoría de las Comunidades Autónomas y el propio Estado en la posterior Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado, seguían el criterio de declarar el carácter reservado de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los altos cargos, la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de los Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, se anticipó a la Ley estatal 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de Conflictos de Intereses de Miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado, al disponer que el Registro de Actividades, Bienes e Intereses será público, ordenando, además, que el contenido de las declaraciones inscritas se publicarán en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y estarán disponibles en Internet –art. 14.2–. Más aún, anticipándose a la LTBG, la modificación de la Ley 3/2005, efectuada por la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, dispuso que el Registro de Actividades, Bienes, Intereses “y Retribuciones” será público –art. 14.2–.
- *Defensa de la competencia.* La Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, dispuso que la Agencia hará públicos las resoluciones y demás actos y actuaciones en materia de defensa de la competencia por medios informáticos y telemáticos y, en su caso, mediante su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en cualquier otro medio o diario que considere oportuno, en los términos y con el alcance que se establezcan en la normativa aplicable en materia de defensa de la competencia. La Agencia podrá asimismo acordar la publicación de sus resoluciones no sancionadoras –art. 6.1–<sup>9</sup>.
- *Entidades Locales.* Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía –art. 54.1–, establece que para “*garantizar a la ciudadanía el acceso a la información sobre la actuación municipal, así como su transparencia y control democrático*”, así como facilitar la información intergubernamental y complementando lo dispuesto por la legislación básica sobre procedimiento administrativo común, los ayuntamientos y sus organismos y entidades dependientes o vinculadas deberán publicar en la sede electrónica de su titularidad o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva diputación provincial, en el plazo

---

9 Además, se establece que la Agencia hará pública la memoria anual de actuaciones, que enviará a la persona titular de la Consejería competente en materia de economía y a la Comisión competente en materia de economía del Parlamento de Andalucía –art. 6.2–.

de cinco días desde su adopción, las disposiciones y actos administrativos generales que versen sobre versen sobre las siguientes materias<sup>10</sup>:

- a) Ordenación territorial, ordenación y disciplina urbanísticas, y proyectos para su ejecución.
- b) Planificación, programación y gestión de viviendas.
- c) Ordenación y prestación de servicios básicos.
- d) Prestación de servicios sociales comunitarios y de otros servicios locales de interés general.
- e) Organización municipal complementaria.
- f) Seguridad en lugares públicos.
- g) Defensa de las personas consumidoras y usuarias.
- h) Salud pública.
- i) Patrimonio de las entidades locales, incluyendo las que afecten a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz.
- j) Actividad económico-financiera.
- k) Aprobación, ejecución y liquidación del presupuesto de la entidad, así como las modificaciones presupuestarias.
- l) Selección, promoción y regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral de las entidades locales.
- m) Contratación administrativa.
- n) Medio ambiente, cuando afecten a los derechos reconocidos por la normativa reguladora del acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

---

10 Puede producir cierta extrañeza la ubicación sistemática de este precepto cuya finalidad primordial no se enmarca en sede de relaciones interadministrativas, sino de transparencia de la actividad pública como moderna exigencia democrática. Sin embargo, esta ubicación se explica debido a la opción de la Ley 5/2010, a diferencia de otras leyes autonómicas de régimen local, de prescindir de un capítulo dedicado a los derechos de los ciudadanos. Vid. S. Fernández Ramos, "Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales", en *Derecho Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 241 y ss.

Como puede observarse, aunque la sistemática es algo equívoca, pues el precepto se enmarca en el capítulo de la Ley relativo a las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales, la Ley 5/2010 se anticipó a la LTBG en la imposición de específicos deberes de publicidad activa, que incluso van más allá de lo establecido en la Ley estatal<sup>11</sup>. Asimismo, la Ley 5/2010 no se limitó a ordenar la publicación en la web de las informaciones, sino que exigió que tal publicación se efectúe precisamente en la sede electrónica de la Administración, estableciendo una específica competencia de cooperación a cargo de las Diputaciones Provinciales, y fijó un plazo de 5 días para la publicación. Asimismo, la Ley 5/2010 –art. 54.2– añadió que la información publicada conforme a lo dispuesto en el apartado anterior gozará de las garantías de integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios, prevista en la normativa sobre el acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos, que deberán crear las Administraciones Públicas andaluzas, regla coherente con la publicación en sede electrónica.

De este modo, con la Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía, la Comunidad andaluza se situó en la vanguardia de la publicidad activa a cargo de las Entidades Locales de su territorio. Otra cosa es la lentitud con la, ciertamente, los municipios están procediendo a la creación de sus sedes electrónicas y a cumplir el mandato contenido en la Ley.

### **C. La publicidad activa en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTBG), dedica el Capítulo II del Título I a la Publicidad Activa, siguiendo el criterio iniciado por algunas leyes autonómicas<sup>12</sup>. De este modo, la Ley estatal establece una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística<sup>13</sup>.

11 Como sucede con el Patrimonio de las entidades locales y la selección, promoción y regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral de las entidades locales. Otra cosa es la indeterminación de algunas materias. Asimismo, deberían publicarse en la sede electrónica todas las disposiciones locales, con independencia de la materia de la que versen. Además, no está muy clara la referencia a “actos administrativos generales”, y se echa en falta una referencia explícita a los planes y programas aprobados por los órganos de gobierno. Sobre el alcance de este precepto, véase S. Fernández Ramos, “Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales”, *op. cit.*

12 En España, la primera que ley que formula un planteamiento global de esta temática es la Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública gallega (capítulo dedicado a la transparencia en la actividad administrativa), a la que siguió la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears (capítulos dedicados a la transparencia en la gestión y a la llamada transparencia política). Desde el punto de vista de la transparencia pública, ambas Leyes se limitaron a contener normas sobre publicidad activa, sin ordenar el derecho de acceso a la información pública.

13 Sobre la publicidad activa en la LTBG, véanse S. Fernández Ramos-José M<sup>o</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014, pp. 101 y ss.; E. Guichot

No obstante, desde un punto de vista cualitativo, los deberes legales establecidos en la Ley básica adolecen de un alto grado de indeterminación, que afecta sobre todo a la fecha en la que han de publicarse las informaciones –que solo se expresa en algún caso, como sucede con determinadas informaciones de relevancia jurídica–, el tiempo de vigencia de la publicación, así como a las consecuencias del incumplimiento de los deberes legales, que solo se prevén para el caso de la Administración General del Estado –art. 9–.

Asimismo, desde un punto de vista cuantitativo, los contenidos informativos de preceptiva publicidad son en buena medida insuficientes. Así, por ejemplo, en el ámbito de la información institucional y organizativa, no parece una gran innovación la exigencia de publicación de organigramas actualizados –art. 6.1–, cuando lo cierto es que la mayoría de las Administraciones vienen publicando dichos organigramas desde hace lustros. O, en relación con la información de relevancia jurídica, no parece tampoco que constituya un gran avance en materia de transparencia la exigencia de publicidad de los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento: “cuando se soliciten los dictámenes de los órganos consultivos” –art. 7–, que es generalmente el último trámite previo a la aprobación del proyecto de ley o del reglamento por el órgano de Gobierno, a la que sigue su inmediata publicación en el boletín oficial correspondiente<sup>14</sup>. Asimismo, en relación con la información referida a los altos cargos, llama la atención que la Ley renuncie a imponer la publicidad de los registros de bienes de los altos cargos de las Comunidades Autónomas. Pero, por otro lado, la LTBG llega a imponer la publicidad de las autorizaciones de compatibilidad de actividades privadas de ex altos cargos, cuando no existe esa limitación en buena parte de las Comunidades Autónomas.

No obstante, tras la tramitación parlamentaria del proyecto de ley estatal, se explicitó lo siguiente: “Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden *sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente* o de otras disposiciones específicas que *prevean un régimen más amplio en materia de publicidad*” –art. 5.2 LTBG–<sup>15</sup>. Además, este carácter de mínimos de la Ley estatal se explicitó en el artículo 8.1, al establecer que los sujetos obligados deberán hacer pública, *como mínimo*, las informaciones

---

(coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Ed. Tecnos, Madrid, 2014, pp. 143 y ss.; M. A. Blanes Climent, *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014, pp. 379 y ss.; E. de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín Quirós (coords.), *Transparencia y Buen Gobierno, La Ley*, pp. 185 y ss.; J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. A. Sendín García, *Transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno*, Comares, 2014, pp. 129 y ss.; A. Cerrillo i Martínez, “El uso de medios electrónicos en la difusión de la información pública”, AA.VV., *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014, pp. 323 y ss.; R. Álvarez Álvarez, “La publicidad activa en la Ley de Transparencia y la Administración Local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 22, Sección Actualidad, Quincena del 30 nov. al 14 dic. 2014.

14 Como señala M. A. Blanes Climent, *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014, p. 433, la regulación de la LTBG es manifiestamente mejorable.

15 Enmiendas en el Congreso núm. 267 del Grupo Parlamentario Vasco y núm. 385 del Grupo Parlamentario Catalán, BOCG, Congreso, Serie A núm. 19-3, 2 de julio de 2013, pp. 139 y 209.

que se determinan seguidamente. Asimismo, se introdujeron nuevas remisiones expresas a la normativa autonómica –arts. 6.2 y 7.1.i)–. Y, como regla de cierre, la LTBR añade que las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla (y las entidades que integran la Administración Local) podrán adoptar otras *medidas complementarias* y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este capítulo –art. 10.3–. De este modo, se admite expresamente la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer normas más avanzadas, sin perjuicio, además, de las disposiciones previstas en la legislación sectorial<sup>16</sup>.

Si bien es cierto que, aun cuando se hubiesen omitido estas disposiciones es evidente que ello no habría impedido ejercer a las Comunidades Autónomas sus propias competencias, tal como de hecho ya había sucedido en algunas Comunidades Autónomas anticipándose al legislador estatal, este tipo de disposiciones son oportunas pues clarifican la posición del legislador autonómico. De este modo, mientras en relación con el derecho de acceso a la información pública, la Ley básica opta, en nuestra opinión con buen criterio, por establecer una ordenación más acabada, de modo que el ejercicio del derecho no precisa en puridad de un desarrollo normativo para su efectividad, en cambio, en relación con la publicidad activa, la LTBG se conforma con establecer unas estándares mínimos y generales, eso sí, dejando abiertamente a las Comunidades Autónomas la opción de articular políticas propias en materia de transparencia, siempre y cuando mejoren (aspectos cualitativos) o amplíen (aspectos cuantitativos) el régimen básico de la Ley estatal, todo ello con los límites que se tratan más adelante. Con todo, las Comunidades Autónomas pueden también limitarse a adoptar las medidas imprescindibles para la efectividad de la Ley estatal, como la creación del correspondiente Portal de Transparencia<sup>17</sup>.

No obstante, en nuestra opinión, si bien la opción del legislador básico de limitarse a unos estándares mínimos parece razonable respecto a lo que hemos denominado obligacio-

---

16 En este sentido, la Oficina Antifraude de Cataluña (2013, 179) sugirió dejar la puerta abierta a que cada poder público, en ejercicio de sus atribuciones y según los principios que inspiran la Ley de Transparencia, pueda ampliar aún más las informaciones objeto de publicidad activa. Se trata, asimismo, de un criterio común en Derecho comparado. Así, en Italia el citado Decreto Legislativo 33/2013, dispone lo siguiente –art. 40.1–: “*In materia di informazioni ambientali restano ferme le disposizioni di maggior tutela già previste dall’articolo 3-sexies del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, dalla legge 16 marzo 2001, n. 108, nonché dal decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195*”.

17 Sobre la posición de las Comunidades Autónomas tras la LTBG, véase S. Fernández Ramos y José M<sup>o</sup> Pérez Monguiló, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014, pp. 61 y ss.; E. Guichot, “El Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84, 2012, pp. 89 y ss.; J. Ridoa Martín, “La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 19, 2014; C. I. Velasco Rico, “La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿de qué margen disponen las CC.AA. en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014.

nes cuantitativas (contenidos informativos), entendemos que la ley básica flaquea en relación con los aspectos cualitativos de la publicidad activa, imprescindibles para garantizar la efectividad de los primeros.

## **2. Configuración de la publicidad activa en la LTPA**

### **A. Planteamiento general del Título II de la Ley**

Como señala la propia exposición de motivos de la LTPA, la regulación jurídica del principio de transparencia en la Administración supone la necesidad de completar dos facetas diferenciadas de la propia transparencia en la actividad de la Administración. Por un lado, todo aquello que supone la información proactiva, es decir, aquella que las propias instituciones públicas ofrecen para el conocimiento de la ciudadanía de modo general, utilizando el mecanismo de las nuevas tecnologías de la información, y a la que se dedica el Título II de la Ley bajo la rúbrica de “La Publicidad activa”. La segunda faceta de la transparencia es la que se refiere a la entrega por parte de la entidad pública de la información, como contestación a una demanda concreta de alguna persona, sobre cualquier asunto relacionado con la Administración y acerca del cual tenga interés por conocer algún aspecto. A esta se refiere el contenido del Título III, bajo la rúbrica de “El derecho de acceso a la información pública”.

Por su parte, el Título segundo de la LTPA contiene un amplio desarrollo de las previsiones sobre publicidad activa previstas en la LTBG. Como también señala la propia exposición de motivos de la Ley, “En el Título segundo se agrupan los artículos referidos a la publicidad activa, conteniéndose junto a unas normas generales una profusa relación de contenidos concretos sobre los que la Ley hace ya un pronunciamiento para que estén disponibles, lo solicite la ciudadanía o no. Se trata sin duda de una extensa relación que abarca elementos sumamente variados que entiende la Ley que son de interés para la ciudadanía”.

Ahora bien, en este título se contienen dos tipos de preceptos. De un lado, se encuentran las normas que determinan el régimen de la publicidad activa (quién, dónde, cuándo y cómo deben publicarse las informaciones), y de otro las normas que determinan los contenidos informativos de obligatoria publicidad (el qué). Se trata, por tanto, de aspectos cualitativos y cuantitativos. Pues bien, puede ya anticiparse que tanto respecto a los aspectos cualitativos como los cuantitativos, la LTPA amplía y mejora sustancialmente la ordenación básica contenida en la LTBG, y contiene hasta la fecha la regulación más avanzada en el panorama autonómico, plenamente ajustada a las competencias de la Comunidad Autónoma.

Además, como señala la propia exposición de motivos de la Ley, esta “es consciente asimismo de la necesidad de asegurar que la información que se obtenga de las distintas per-

sonas y entidades sea mínimamente homogénea. De otro modo, pequeñas diferencias pueden dificultar enormemente la comparación que la ciudadanía pretenda hacer de la información que obtiene de las diferentes personas y entidades obligadas. Por ello la redacción de este título ha sido especialmente cuidadosa en el sentido de no introducir elementos de diferenciación en la redacción con respecto a la normativa básica. Esto permitirá que no puedan usarse diferencias de redacción como justificación para apartarse de los estándares comunes en el suministro de información que manejan todas las administraciones en asuntos similares”.

Finalmente, puede señalarse que el texto de este Título II se corresponde en gran medida con el texto ya contenido en el Anteproyecto de Ley de 3 de junio de 2013, pues la principal aportación posterior fue la introducción de los artículos relativos a la transparencia del funcionamiento de los gobiernos (art. 22) y al control (art. 23), así como algunos añadidos en relación con la información sobre contratos. El resto, incluidas las enmiendas introducidas en el *iter* legislativo fueron de carácter menor (como el añadido de una definición en materia de planificación, algún retoque en materia de subvenciones o de periodicidad de la publicidad).

Asimismo, de modo general, debe señalarse que el Consejo Económico y Social en su dictamen al Anteproyecto de 20 de enero de 2014 señaló que se detecta a lo largo de la redacción del Anteproyecto de Ley, en particular en la materia relativa a la publicidad activa, el empleo de conceptos y expresiones indeterminados o poco definidos, tales como “información pública cuyo conocimiento sea relevante” (art. 2.b)), “medidas oportunas”, “en la medida que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan” (art. 17.2), configuración de la publicidad activa “de forma que permita la participación ciudadana que sea consecuencia de la información facilitada” (art. 9.8), “información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia” (art. 17.1)<sup>18</sup>.

## **B. Finalidad de la publicidad activa**

En primer lugar, debe recordarse que la propia LTPA –art. 2.b)– define la *publicidad activa* como “la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente Ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública”<sup>19</sup>. Dejando de lado la cuestión de los sujetos

18 En este sentido se expresó antes el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, en su informe de 21 de junio de 2013: «la norma que analizamos adolece claramente de indeterminación por la utilización reiterada de conceptos jurídicos y no jurídicos que dejan sin efectos lo regulado, por ejemplo, “información relevante”, “útil”, “medidas oportunas”, “documentos veraces” etc.».

19 De modo parecido, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, entiende por publicidad activa la obligación de difundir de forma permanente, periódica y actualizada aquella información pública más relevante para garantizar la transparencia de la actividad de la Administración Pública –art. 3–.

obligados por los deberes de publicidad activa, que se trata más adelante, de la propia noción legal transcrita destacan dos aspectos.

De un lado, debe subrayarse que no es objeto de publicidad activa toda la información pública, entendiendo por tal, como formula la propia LTPA –art. 2.a)–, “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” (precepto tributario del artículo 13 LTBG), esto es la información que obre en poder de los sujetos obligados, sino exclusivamente “la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública”<sup>20</sup>. Inciso que concuerda con el artículo 5.1 LTBG, según el cual los sujetos enumerados en el artículo 2.1 “publicarán (...) la información cuyo conocimiento sea *relevante* para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”<sup>21</sup>.

Pero, además, debe subrayarse que el artículo 9.1 LTPA añade una finalidad adicional: “Las personas y entidades enumeradas en el artículo 3 publicarán 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 el control de la actuación pública por parte de la ciudadanía y de la sociedad en general y *favorecer la participación ciudadana en la misma*”<sup>22</sup>. Y, en tal sentido, el apartado 8 del mismo artículo 9 añade que la publicidad activa prevista en este título “se configurará de forma que permita la participación ciudadana que sea consecuencia de la información facilitada”<sup>23</sup>.

Ahora bien, dado que la Ley no refiere la obligación de publicar a las informaciones explicitadas en los diversos preceptos del Título II, sino de modo finalista al objeto de garantizar la transparencia de su actividad “relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública”, debe entenderse que el mandato de publicidad activa no se ciñe a los contenidos

---

20 El Proyecto de Ley presentaba una redacción diversa: “información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia...”. El texto final procede de una transaccional del Grupo Socialista a la enmienda 4118 del Grupo Izquierda Unida.

21 De modo similar, en Italia, el Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, declara –art. 1–: “*La trasparenza e’ intesa come accessibilita’ totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attivita’ delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche*”.

22 Este inciso no se encontraba en el Anteproyecto de Ley de junio de 2013, pero sí aparece en la versión del Anteproyecto de enero de 2014.

23 En idénticos términos, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 9.3–. Por su parte, el Proyecto de Ley de Administración Pública vasca, *Diario Oficial del Parlamento Vasco* 17-10-2014, la define como la información cuyo conocimiento resulte relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento, el control y la colaboración de la ciudadanía en su actuación pública –art. 81.1– (Proyecto de Ley finalmente retirado).

informativos explicitados en el Título II de la Ley, y que se tratan más adelante, sino que se extiende a todas aquellas informaciones relacionadas con el funcionamiento y control de la actuación pública relevantes para garantizar la transparencia de su actividad. Y, al menos, este criterio debe presidir las políticas de transparencia de los sujetos obligados por la Ley, criterio que refuerza la Ley al repetir idénticos términos para definir el derecho a la publicidad activa, como se verá seguidamente.

En todo caso, debe observarse que la noción de “información pública de relevancia”, objeto de publicidad activa, es mucho más amplia que la noción tradicional de “información administrativa general”, contenida en el aún vigente Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos, y limitada a “aquella que sirve de orientación e ilustración a los ciudadanos que hayan de relacionarse con la Administración Andaluza y cuyo objeto es facilitar el derecho de acceso a los servicios públicos”. Por ello, debe entenderse que la LTPA ha supuesto la revisión de la tradicional distinción entre información administrativa general y particular –art. 3 Decreto 204/1995–, al menos en lo que atañe a la identificación de las autoridades y del personal bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos<sup>24</sup>.

De otro lado, la finalidad de la publicidad activa es, como se ha dicho, a efectos garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública y, en su caso, participación ciudadana, pero, en general, no produce otros efectos jurídicos, como pudiera ser la publicación de disposiciones o la notificación de actos administrativos. Por tanto, en términos generales, esta publicidad no sustituye a la publicación de las disposiciones y actos jurídicos en los correspondientes diarios oficiales y tablones de anuncios<sup>25</sup>. Igualmente, esta publicidad es paralela a la prevista en otros instrumentos jurídicos como el perfil del contratante, que sí produce determinados efectos jurídicos (como anuncios de licitación que abren el plazo de presentación de proposiciones, anuncios de adjudicación que abren el plazo para interponer la cuestión de nulidad)<sup>26</sup>.

En este sentido, el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios

---

24 En este sentido, A. Cerrillo i Martínez, “El uso de medios electrónicos en la difusión de la información pública”, AA.VV., *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014, p. 341.

25 Así la Norma Foral 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Gipuzkoa, declara que la información pública divulgada o suministrada con base en la presente norma foral tendrá los únicos efectos jurídicos de cumplir con las obligaciones de publicidad activa y de hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso –art. 4.3–.

26 Véase M<sup>a</sup> A. Sanmartín Mora, “La transparencia de la contratación pública, nuevas perspectivas”, *IV Seminario de Contratación Pública*, Los retos inminentes de la contratación pública, p. 5. Sobre las diferencias entre la publicidad del perfil del contratante y la publicidad activa, véase R. Álvarez Álvarez, “La publicidad activa en la Ley de Transparencia y la Administración Local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n<sup>o</sup> 22, Sección Actualidad, Quincena del 30 nov. al 14 dic. 2014.

electrónicos (Internet), ya dispuso que la difusión de información o documentación a través de redes abiertas de telecomunicación no eximirá del deber de publicar en los diarios oficiales correspondientes los actos jurídicos y disposiciones normativas cuando así esté legalmente establecido –art. 7–.

Finalmente, debe entenderse que esta actividad de publicidad activa no está sujeta a la Ley 6/2005, de 8 de abril, de Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, pues no se trata tanto de campañas de publicidad como de transparencia en sí misma de la actividad pública. Ahora bien, como se verá, la actividad publicitaria de la Ley 6/2005 sí está sometida a las reglas de publicidad activa –art. 16.e)–, y, de otro lado, la propia LTPA –art. 39– apela a una actividad de divulgación y difusión institucional, que en sí misma sí constituye actividad publicitaria sujeta a la Ley 6/2005.

### **C. Naturaleza jurídica de la publicidad activa**

La actividad de difusión de información pública a través de internet, al igual que la actividad de información administrativa por los canales tradicionales (presenciales, telefónicos, edición de productos diversos de publicidad institucional...) constituye un innegable servicio o función pública, pues se trata de una actividad debida vinculada nada menos que al proceso democrático. Así, incluso desde sus modestos planteamientos, el Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos, ya declaró la “Responsabilidad de informar” de la Administración de la Junta de Andalucía, imponiendo “la *función* de información administrativa al ciudadano” –art. 2–. Con mayor motivo, a partir de la LTPA que impone precisos deberes legales de publicidad activa –arts. 2.b) y 9.1–, al tiempo que el derecho de la ciudadanía a tal publicidad activa –art. 7.a)–.

En efecto, el artículo 9.1 LTPA establece lo siguiente: “Las personas y entidades enumeradas en el artículo 3 *publicarán* de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada la información pública cuyo conocimiento (...)”. Es evidente que este precepto está inspirado en el artículo 5.1 LTBG, según el cual los sujetos enumerados en el artículo 2.1 “*publicarán*”. Del carácter imperativo de estas expresiones se desprende sin dificultad el carácter vinculante de las normas sobre publicidad activa. De hecho, lo característico de las normas sobre publicidad activa es precisamente definir contenidos informativos de obligatoria publicación, pues la posibilidad de publicar informaciones de interés público ya existía a partir de las reglas generales del ordenamiento administrativo<sup>27</sup>, y, de hecho, antes de aprobarse las leyes de transparencia (LTBG y LTPA) las entidades públicas han venido publicando en sus webs oficiales informaciones de contenido muy diverso.

---

27 Recuérdese que el artículo 60.1 LRJPAC establece que los actos administrativos serán objeto de publicación “cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente”.

Ahora bien, la LTPA refuerza este carácter vinculante al afirmar en su artículo 2.b) que la publicidad activa constituye “la *obligación* de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5”. Pero, sobre todo, la LTPA no se limita a explicitar el carácter de deber legal de la publicidad activa, lo cual sería innecesario como se he dicho, sino que declara también explícitamente el *Derecho a la publicidad activa*, el cual consiste en “el derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen, en cumplimiento de la presente Ley, de forma periódica y actualizada, la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública” –art. 7.a)–.

Esta sí es una importante novedad, pues la LTPA subjetiviza las deberes de publicidad activa, permitiendo el ejercicio de acciones dirigidas a exigir su efectividad, algo que no está claro en la LTBG, más allá de la posible formulación de denuncias que, en su caso, pueden dar lugar a la incoación de un procedimiento disciplinario. En este sentido, la LTPA se sitúa en la línea más reciente el Derecho comparado, como el Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo de 2013, de reordenación de la disciplina relativa a las obligaciones de transparencia, publicidad y difusión de informaciones por parte de las Administraciones Públicas<sup>28</sup>.

Además, en concordancia con la universalidad del derecho de acceso a la información pública –art. 24 LTPA–, este derecho a la publicidad activa se reconoce a toda persona<sup>29</sup>. De este modo, se reconoce a cualquier persona un derecho público subjetivo a exigir a la entidad obligada la publicación de las informaciones sujetas a publicidad activa, derecho que con independencia de que pueda dar lugar a la correspondiente denuncia ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía –art. 57.2–, podrá ser tutelado directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El problema será que es dudoso que en estos supuestos se pueda utilizar la vía del recurso frente a la inactividad material de la Administración –art. 29 LJCA–<sup>30</sup>, para lo cual se deberá instar el cumplimiento de la obligación legal o, por el contrario, el ciudadano deberá instar al sujeto obligado el cumplimiento del deber legal para provocar un acto, expreso o presunto, que recurrir, debiendo, además, agotar la vía administrativa. Por todo ello, habría sido conveniente extender para el ejercicio de este

28 El artículo 5,1 dispone lo siguiente: “L’obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”. Más aún, el artículo 3 declara lo siguiente: “Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell’articolo 7”.

29 Lo cierto es que si el derecho de acceso a la información pública se reconoce a toda persona, no tendría sentido restringir el derecho a la publicidad de la información pública “relevante”.

30 Es precepto se refiere a la obligación de realizar una prestación concreta “en favor de una o varias personas determinadas”. Y, en cualquier caso, solo se aplica a las pretensiones dirigidas a una Administración.

derecho el procedimiento de acceso a la información pública y la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en estos supuestos<sup>31</sup>.

#### ***D. Complementariedad de la publicidad activa y derecho de acceso a la información pública***

Como ya se ha señalado, hoy en día, ambos aspectos de la transparencia pública son igualmente relevantes, y se retroalimentan mutuamente. En efecto, el libre acceso a múltiples contenidos informativos de interés público permite a los ciudadanos disponer de una idea más cabal de la información en poder de las autoridades públicas y, de este modo, impulsar y orientar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, facilitando el deber legal de identificar la información que se solicita –art. 17.2.b) LTBG–.

Pero, al mismo tiempo, la reiteración de solicitudes de acceso sobre una misma información pública debería llevar a la autoridad en su poder a proceder a su publicación, pues además de revelar un interés no individual en su acceso, de este modo se garantiza un acceso igualitario a la información pública, al tiempo que se reducen los costes derivados de la tramitación de múltiples procedimientos de resolución de solicitudes de acceso.

Y, en este sentido, la LTBG –art. 10.2– dispone, en un precepto no básico, que el Portal de la Transparencia incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, “la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”<sup>32</sup>. Por su parte, la LTPA establece que, en aras de una mayor transparencia en la actividad del sector público andaluz, se fomentará la inclusión de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía. “En este sentido, deberá incluirse aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia” –art. 17.1–.

31 En Italia el citado Decreto Legislativo 33/2013 contempla un específico procedimiento para hacer efectivo el derecho a la publicidad activa –art. 5–: “3. *La richiesta di accesso civico non e' sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente non deve essere motivata, e' gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione di cui al comma 1, che si pronuncia sulla stessa. 3. L'amministrazione, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano gia' pubblicati nelrispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale. Nei casi di ritardo o mancata risposta il richiedente puo' ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all'articolo 2, comma 9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, che, verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, nei termini di cui al comma 9-ter del medesimo articolo, provvede ai sensi del comma 3. 5. La tutela del diritto di accesso civico e' disciplinata dalle disposizioni di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, cosi' come modificato dal presente decreto”.*

32 En tal sentido, se prevé que las unidades de información tendrán, entre otras funciones, asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia –art. 21.2.f)–.

Pero, de otro lado, tal como se señaló al inicio de este trabajo, es común en los sistemas de acceso a la información pública prever que la publicación de la información en un medio oficial accesible exime a los sujetos obligados por el derecho de acceso de tramitar una solicitud de acceso referida a dicha información. Así, el Convenio del Consejo de Europa núm. 205 –art. 6.3– establece lo siguiente: “La autoridad pública puede dar a acceso a un documento público remitiendo al solicitante a fuentes alternativas fácilmente accesibles”. Y, en tal sentido, la LTBG declara que si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella –art. 22.3–<sup>33</sup>.

Por el contrario, es muy cuestionable la causa de inadmisión prevista en la LTBG –art. 18.1.a)– referente a “información que esté en curso (de elaboración o) de publicación general”, es decir información aún no publicada pero *en curso de publicación*, lo cual no tendría apoyo en el Convenio núm. 205.

## II. LOS DEBERES LEGALES DE PUBLICIDAD ACTIVA

### 1. Las normas sobre publicidad activa

#### A. *Ámbito subjetivo*

La LTBG –art. 5.1– refiere, con carácter general, las obligaciones de publicidad activa a “los sujetos enumerados en el artículo 2.1”, esto es, los sujetos incluidos directamente en el ámbito de aplicación del Título I, dejando fuera los sujetos mencionados en los artículos 3 y 4. Sin embargo, como es conocido, la propia LTBG determina de modo específico el ámbito subjetivo de cada clase de publicidad activa:

- Todos los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título I: información relativa a funciones que desarrollan, normativa de aplicación y estructura organizativa –art. 6.1–, información económica, presupuestaria y estadística –art. 8–.

---

<sup>33</sup> De modo más completo, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto –art. 32.1.a)–, dispone que, en este caso, se deberá informar al solicitante de dónde y cómo puede acceder a dicha información o, en su caso, remitírsela en el formato disponible. En idéntico sentido, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura –art. 26.1.a)–.

- Las Administraciones Públicas: planes y programas –art. 6.2–, información de relevancia jurídica –art. 7–.

Por su parte, la LTPA tampoco es del todo clara en este punto. Así, de un lado, el artículo 2.b) define la *publicidad activa* como “la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública (...)”. Y, de otro lado, el artículo 9.1 dispone que “Las personas y entidades enumeradas en el artículo 3 publicarán (...)”. Pero, además, como sucede con la Ley estatal, la LTPA diferencia en cada precepto del Título II su ámbito de aplicación, que de mayor a menor sería el siguiente:

- Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley: determinadas informaciones institucionales y organizativas –art. 10.1–; información sobre contratos, convenios y subvenciones –art. 15–.
- Entidades previstas en el artículo 3: información sobre altos cargos –art. 11–.
- Sector público andaluz: ampliación de obligaciones de publicidad activa –art. 17.1– noción que la LTPA no define y cuyo alcance presenta algunas dudas<sup>34</sup>.
- Administraciones Públicas, sociedades mercantiles y fundaciones públicas andaluzas: información sobre planificación y evaluación –art. 12–.
- Administraciones Públicas andaluzas: información de relevancia jurídica –art. 13–; información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana –art. 14–.
- Administración de la Junta de Andalucía: determinadas informaciones institucional y organizativa –art. 10.2–.
- Las entidades locales: las actas sesiones plenarios –art. 10.3–, y transmisión de sus sesiones –art. 21–.

Por tanto, como sucede con la Ley estatal, no existe un único ámbito subjetivo de aplicación en materia de publicidad activa, sino que cada precepto delimita su propio ámbito de aplicación en función del contenido de las informaciones objeto de publicidad.

Asimismo, a pesar de las apariencias, los preceptos referidos a “Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley” no se aplican a las entidades de los artículos 3, 4 y 5, sino solo a las del artículo 3, pues las entidades obligadas a suministrar información del artículo 4

---

34 Así, parece claro que dicha noción incluye a las sociedades y fundaciones del sector público andaluz, y no incluye, por el contrario, a las entidades locales y sujetas a ellas vinculados. Pero, cabe preguntarse si incluye a las Universidades públicas.

LTPA (y art. 4 LTBG) no están inicialmente sujetas a las obligaciones de publicidad activa, sino exclusivamente al derecho de acceso a la información pública, y ello de modo indirecto (por intermediación de las entidades del artículo 3 a las que se encuentren vinculadas).

Por su parte, las entidades del artículo 5 únicamente están sujetas a determinadas obligaciones de publicidad activa. Así, aun cuando aparentemente están sujetas a las obligaciones sobre información económica, financiera y presupuestaria del artículo 16, en realidad, tales obligaciones se aplican a entidades del artículo 3, únicas sujetas a objetivos de estabilidad presupuestaria. Incluso en algunos casos la noción de información (Deuda Pública, gasto público) remite específicamente a Administraciones Públicas.

Adicionalmente, la LTPA contempla dos supuestos de ampliación del ámbito de los sujetos obligados por los deberes legales de publicidad activa más allá del previsto en la LTBG, si bien en ambos remite al desarrollo reglamentario la determinación de las obligaciones de publicidad activa “de entre las previstas en esta Ley”.

De un lado, la LTPA –art. 5.3– establece que las empresas prestadoras de servicios públicos locales en régimen de gestión indirecta (esto es mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el TRLCSP –art. 85.2 LRBR– deberán cumplir con las obligaciones de publicidad activa, de entre las previstas en esta Ley, que se determinen reglamentariamente para hacer efectivo el principio de transparencia financiera y en la gestión de los servicios locales de interés general previsto en el artículo 27.8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía<sup>35</sup>, que tendrán el carácter de comunes y mínimas y podrán ser complementadas con otras por las entidades locales (en línea con el criterio general del artículo 17). Las ordenanzas reguladoras de la prestación del servicio público y los pliegos o documentos equivalentes habrán de recoger dichas obligaciones de publicidad activa.

De otro lado, en relación con las entidades privadas que concierten o participen en los sistemas públicos de educación y deportes, sanidad y servicios sociales, la LTPA –art. 5.2– prevé que las normas reguladoras de estas formas de colaboración establecerán aquellas obligaciones de publicidad activa, “de entre las que establece la presente Ley”, que deban cumplir estas entidades para colaborar en la prestación de estos servicios sufragados con fondos públicos. Estas obligaciones se incluirán en los pliegos o documentos contractuales equivalentes que correspondan. Puede anotarse que, salvo los deportes, el resto de los sistemas públicos (educación, sanidad y servicios sociales) tienen el carácter de servicios públicos básicos –art. 84 del Estatuto de Autonomía–.

---

35 Artículo 27.8 Ley Andalucía 5/2010: “El régimen de los servicios locales de interés general de la Comunidad Autónoma de Andalucía se inspira y fundamenta en los siguientes principios: 8. Transparencia financiera y en la gestión”.

De este modo, en virtud de la LTBG –art. 4–, ambos tipos entidades privadas están obligadas a suministrar a la entidad a la que se encuentren vinculadas la información necesaria para que esta pueda satisfacer el derecho de acceso a la información pública. Es decir, aun cuando estas entidades privadas no son sujetos pasivos directos del derecho de acceso, la información en su poder relacionada con el servicio público que prestan o en el que participan se considera información pública a efectos del derecho de acceso. Pero la LTPA da un paso adicional, en el sentido de autorizar además la imposición a estos sujetos privados de específicos deberes de publicidad activa.

En definitiva, el ámbito subjetivo de la publicidad activa, a diferencia del propio del derecho de acceso, es extraordinariamente modulable, en función de la naturaleza del órgano o sujeto y de las concretas obligaciones a cumplir.

### **B. Carácter general y de mínimos de las normas de publicidad activa**

Como se ha señalado más arriba, la LTBG –arts. 5.2 y 10.3– admite expresamente la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer normas más avanzadas, sin perjuicio, además, de las disposiciones previstas en la legislación sectorial. En este sentido, la LTPA –art. 9.2– declara expresamente que las obligaciones de transparencia contenidas en el Título II relativo a la publicidad activa “tienen carácter de *mínimas y generales* y se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”<sup>36</sup>.

Y la propia LTPA contiene remisiones normativas orientadas a establecer exigencias de publicidad *específicas* para diversas entidades: entidades que accedan a la financiación de sus actividades y funcionamiento ordinario a través de subvenciones y ayudas financiadas con cargo al presupuesto de la Junta de Andalucía; así como entidades privadas que participen en la gestión de los sistemas públicos de educación y deportes, sanidad y servicios sociales –arts. 5.1 y 2–.

Más aún, el artículo 17.3 LTPA prevé que el “Consejo de Gobierno y las entidades locales en su ámbito podrán ampliar reglamentariamente las obligaciones de publicación contempladas en el presente título”, lo que constituye una habilitación a la potestad reglamentaria en esta materia, con el límite que se señala seguidamente. Y lo cierto es que todo el título relativo a la

---

36 En términos idénticos se pronuncia la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 8.2–, y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña –art. 6.2–. El Anteproyecto de Ley añadía lo siguiente: “En el supuesto de que el régimen establecido en la disposición específica sea más reducido prevalecerá la aplicación de lo establecido en la presente Ley”. Lo cierto es que este precepto era innecesario, pues estaba implícito en la regla antes explicitada.

Publicidad Activa se presta, mucho más que el relativo al derecho de acceso a la información pública, al desarrollo reglamentario<sup>37</sup>.

Así, como se verá más adelante, las Entidades Locales pueden acordar la publicidad activa de otras actuaciones, como son las actas de la Junta de Gobierno Local y de otros órganos colegiados complementarios, o de las resoluciones del Alcalde y otros órganos unipersonales, o la publicidad del destino de los fondos asignados a los grupos políticos municipales<sup>38</sup>. Pero, además, debe recordarse que la propia LTPA –art. 5.3– ordena la aprobación de normas reglamentarias que determinen las obligaciones de publicidad activa por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos locales en régimen de gestión indirecta, normas que tendrán el carácter de *comunes* y *mínimas* y podrán ser completadas con otras por las entidades locales.

Finalmente, la LTPA debió mencionar también a las Universidades públicas, sujetas a la Ley –art. 2.1.f)–, y que disponen de capacidad normativa propia en su ámbito. En cualquier caso, esta omisión no impide a las Universidades públicas ejercer sus competencias dentro de su ámbito de autonomía, como de hecho viene sucediendo.

### C. Aplicación en el tiempo

La LTPA presenta el acierto de incluir la disposición transitoria segunda (Aplicación de obligaciones de transparencia a relaciones jurídicas anteriores) en virtud de la cual “Las obligaciones establecidas en los artículos 4 y 5 nacen de la Ley y, en consecuencia, no será obstáculo para su exigibilidad, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el mero hecho de que el contrato, subvención o cualesquiera otras formas de relación, estando vigentes, tengan su origen en una fecha anterior”. Si este precepto se aplica a los sujetos de los artículos 4 (Obligación de suministrar información) y 5 (Otros sujetos obligados), debe entenderse que con mayor razón el criterio de retroactividad mínima establecido en el mismo será de aplicación a las personas y entidades del artículo 3, de tal modo que las obligaciones de publicidad activa

---

37 De modo similar, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, declara que en el ámbito de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y sus organismos públicos, el Consejo de Gobierno, a iniciativa de la consejería competente en materia de transparencia y participación ciudadana, podrá, mediante acuerdo, ampliar las obligaciones señaladas en el presente capítulo que deban ser objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 20.2–. La diferencia con la Ley andaluza parece estribar en la autorización expresa a ampliar las obligaciones mediante acuerdo al parecer no reglamentario.

38 Tales dotaciones, al tener que estar previstas en el Presupuesto anual municipal, ya son públicas y, por otra, el fondo del problema no es la publicidad, sino el destino concreto (no genérico) de tales dotaciones económicas y, en especial, su justificación o, en su caso, reintegro y la publicidad de todo ello. Véase J. Maraña Sánchez, “Transparencia y dotación económica a los grupos políticos municipales. ST Cuentas 18/2011, de 19 diciembre”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 30 ene. 2014.

serán de aplicación a todas las relaciones, actos, contratos y situaciones jurídicas vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley<sup>39</sup>.

#### **D. Límites de la publicidad activa**

Como es sabido, la LTBG –art. 5.3– dispone que “Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”. En realidad, la propia LTBG al tratarse de una ley ordinaria no podía disponer otra cosa, pues la tutela de los datos especialmente protegidos viene impuesta por la LOPD. Por lo demás esta “especial” cautela por la protección de los datos de carácter personal puede explicarse por el hecho de que no se trata solo de una petición de acceso, sino de la difusión y publicación de los datos.

Por su parte, la LTPA –art. 9.3– prácticamente se limita a transcribir el precepto de la Ley básica, al establecer que serán “de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”. Al tratarse de una norma básica, evidentemente el legislador autonómico no tenía otra opción. Pero debe subrayarse que, a diferencia de otras leyes autonómicas sobre transparencia<sup>40</sup>, la Ley andaluza no añade tampoco ningún otro límite, lo cual tampoco se ajustaría a la Ley básica estatal<sup>41</sup>.

De este modo, si la informaciones que la Ley ordena publicar contienen datos personales (como sucederá en materia de contratación, convenios o subvenciones), si los datos personales no son especialmente protegidos, el propio mandato de la LTBG y, en su caso, de la

---

39 Desde luego, no cabe alegar que la publicidad ordenada en las leyes de transparencia sobre actuaciones públicas restrinja derecho constitucional alguno –art. 9.3 CE–, si bien la disposición transitoria segunda de la LTPA es muy oportuna, para evitar la posible alegación de la regla de irretroactividad del artículo 2.3 del Código Civil.

40 La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears, establece que no es procedente divulgar la información facilitada por los operadores económicos que estos mismos hayan designado como confidencial. Esta información incluye, *en particular*, los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas –art. 19–. Debe entenderse que es esta información relativa a los secretos técnicos o comerciales y a los aspectos confidenciales de las ofertas, la única que puede reservarse, y no existe una libertad absoluta del licitador para decidir qué aspectos pueden o no ser divulgados.

41 En otro sentido, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, añade que el principio de transparencia debe interpretarse y aplicarse en todos los casos de forma preferente. Cualquier limitación en la aplicación del principio de transparencia debe fundamentarse en un límite o una excepción expresamente establecidos por una norma con rango de ley –art. 7.2–.

LTPA sirve de cobertura para autorizar su tratamiento conforme a la LOPAD –arts. 3 y 11–. En cambio, los datos especialmente protegidos deberán ser sometidos, en todo caso, a un procedimiento de disociación.

Con todo, dada la naturaleza de derecho fundamental de la protección de datos personales, ni siquiera la Ley es absolutamente libre para disponer la publicación de datos personales no especialmente protegidos, como se desprende de la jurisprudencia comunitaria en los asuntos sobre publicación de beneficiarios de ayudas comunitarias agrícolas (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 9 de noviembre de 2010, asuntos VolkerundMarkusSchecke y HartmutEifertGbR)<sup>42</sup>. Básicamente, el legislador no debe sacrificar la protección de los datos personales que no sean indispensables para garantizar los fines de la transparencia pública<sup>43</sup>.

Por su parte, la posibilidad del Consejo de Gobierno y de las entidades locales de ampliar las obligaciones de publicidad activa, prevista expresamente en el artículo 17.3 LTPA, tienen como límite la no divulgación de datos personales, debido a la mencionada reserva de ley –art. 11 LOPD–<sup>44</sup>.

---

42 El TJUE no discute que la publicación en Internet de los datos nominales de los beneficiarios afectados y de los importes específicos procedentes del FEAGA y del FEADER percibidos por ellos permite aumentar la transparencia en lo que respecta a la utilización de tales ayudas agrícolas. “Poner a disposición del público esa información refuerza el control público sobre la utilización de las cantidades de que se trata y contribuye a la utilización óptima de los fondos públicos” (apartado 75). Por tanto, dicha publicación persigue un objetivo de interés general reconocido por la Unión Europea. No obstante, el TJUE se plantea si la limitación de los derechos consagrados por los artículos 7 y 8 de la Carta que supone dicha publicación es proporcionada a la finalidad legítima perseguida. Y, ante esta cuestión, el Tribunal concluye que el Consejo y la Comisión no han tomado en consideración otras formas de publicación de la información relativa a los beneficiarios afectados que respetasen el objetivo perseguido por dicha publicación y, al mismo tiempo, fueran menos lesivas para el derecho de tales beneficiarios al respeto de su vida privada, en general, y a la protección de sus datos de carácter personal, en particular, “tales como la limitación de la publicación de los datos nominales de dichos beneficiarios en función de los periodos durante los cuales hubieran percibido ayudas, de la frecuencia de estas o, incluso, del tipo y magnitud de las mismas” (apartado 81).

43 De modo similar, en Italia el citado Decreto Legislativo 33/2013 dispone lo siguiente –art. 4.4–: “*Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione*”.

44 De modo similar, en Italia el tantas veces citado Decreto Legislativo 33/2013 dispone lo siguiente –art. 4.3–: “*Le pubbliche amministrazioni possono disporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti che non hanno l’obbligo di pubblicare ai sensi del presente decreto o sulla base di specifica previsione di legge o regolamento, fermi restando i limiti e le condizioni espressamente previsti da disposizioni di legge, procedendo alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti*”.

## 2. Medio de publicación

### A. Sitios web y sedes electrónicas

La LTBG –art. 5.4– dispone que la “información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización”. Por su parte, la LTPA –art. 9.4– establece que la “información pública objeto de publicidad activa estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web de las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley de una manera segura y comprensible”.

La referencia indistinta a “sedes electrónicas o páginas web” parece obedecer a la diversidad de personas y entes sujetos por las obligaciones de publicidad activa, puesto que las sedes electrónicas se aplican exclusivamente a las Administraciones Públicas –arts. 2 y 10.1 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos–. Asimismo, debe recordarse que, de acuerdo con la Ley 11/2007, la sede electrónica es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias –art. 10.1–<sup>45</sup>.

### B. Portal de la Junta de Andalucía

Como es sabido, la LTBG –art. 10– dispone que la Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación. Pero la Ley estatal no obliga a las Comunidades Autónomas a crear su propio portal de transparencia, de modo que pueden elegir entre crear un portal único o tantos como departamentos u organismos. Tal vez una ley básica no pueda imponer un portal único, al tratarse de un medida organizativa, pero al menos podría haberse exigido un cierto grado de accesibilidad de la información publicada<sup>46</sup>.

---

45 Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007.

46 M. A. Blanes Climent, *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014, p. 407, opina que la creación de un portal de transparencia debería tener carácter de norma básica.

Por su parte, la LTPA –art. 18.1– dispone que la información pública objeto de publicidad activa, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, estará disponible a través del *Portal de la Junta de Andalucía*. Y la propia LTPA –art. 2.d)– declara que el Portal de la Junta de Andalucía es la “dirección electrónica disponible a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía, que tiene por objeto poner a disposición de la ciudadanía toda clase de servicios e informaciones relacionadas con la Comunidad Autónoma de Andalucía de manera totalmente gratuita, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora de la información y atención a la ciudadanía y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos”<sup>47</sup>.

De este modo, a diferencia de la LTBG, la LTPA no crea un portal específico de transparencia, sino que hace uso del portal ya creado en su día por el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet).

Lo que sí parece es que se tratará de un único Portal para la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, categoría en la que, de acuerdo con la LAJA –art. 52–, se incluyen tanto las Agencias (que tienen la consideración de Administración institucional dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía) como las entidades instrumentales privadas (sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz). En cambio, debe entenderse excluidas las Administraciones independientes, como el propio Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, o el Consejo Audiovisual de Andalucía (calificado como autoridad independiente), la cuales habrán de disponer de su propio Portal de Transparencia.

De otro lado, y de nuevo a diferencia de la Ley estatal, que adscribe expresamente el Portal de la Administración General del Estado al Ministerio de Presidencia, la LTPA omite toda referencia. Con todo, de diversos preceptos de la LTPA se desprende que es la Consejería de Presidencia la competente en materia de transparencia. Así, el artículo 40 atribuye la coordinación general en materia de transparencia a la Comisión General de Viceconsejeros, cuya presidencia corresponde a la persona titular de la Consejería competente en materia de Presidencia –art. 36.2 Ley del Gobierno–; el artículo 43.4 dispone expresamente que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía se relacionará con la Administración de la

---

47 El Anteproyecto declaraba expresamente que la dirección electrónica es [www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es). Pero la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos sugirió la supresión de esta mención, pues el Decreto 183/2003, de 24 de junio, también la contenía (<http://www.andaluciajunta.es>), pero tuvo que ser cambiada posteriormente por razones operativas, con los consiguientes problemas. Por su parte, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se expresa en términos muy similares –art. 11.1–.

Junta de Andalucía a través de Consejería de Presidencia; y el artículo 58.3 asigna la potestad sancionadora en materia de transparencia a la Consejería de Presidencia.

Asimismo, queda abierta la posibilidad de integrar en un mismo Portal la Transparencia y la Participación, como parece razonable y han optado otras Comunidades Autónomas<sup>48</sup>. De todos modos, habrá que esperar al desarrollo reglamentario, y a falta de remisión expresa, debiendo hacerse uso de la remisión genérica al desarrollo reglamentario de la disposición final cuarta. Además, corresponderá al desarrollo reglamentario de la LTPA la determinación de las condiciones en la cuales las consejerías y organismos obligados deberán poner a disposición del órgano directivo competente en materia de transparencia ciudadana la información correspondiente para su publicación en el Portal de de la Junta de Andalucía.

Asimismo, la LTPA –art. 29.3– precisa que, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, la presentación electrónica de las solicitudes de acceso a la información pública se hará en el Portal de la Junta de Andalucía. De este modo, el Portal de la Junta de Andalucía no solo operará como medio de publicidad activa sino también como plataforma para el ejercicio telemático del derecho de acceso, si bien parece que esta utilidad presenta un ámbito subjetivo más limitado, ceñido a la Administración de la Junta de Andalucía.

Por otra parte, la LTPA –art. 18.2– dispone que la Administración de la Junta de Andalucía “podrá adoptar otras medidas complementarias y de colaboración con el resto de Administraciones Públicas para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este título. Esta colaboración podrá instrumentarse mediante la suscripción de convenios interadministrativos”. Se trata de un precepto trasunto del artículo 10.3 LTBG “La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este capítulo”. Ni que decir tiene que estos Convenios interadministrativos estarán sujetos a la publicidad activa.

### ***C. Publicación en páginas webs de titularidad de otra entidad***

En principio, cada persona o entidad sujeta a las obligaciones de publicidad activa debe publicar las informaciones en su propia web institucional o sede electrónica, según los casos. No

---

48 Según la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto –art. 7.2–, el Portal de “Gobierno Abierto” no tiene exclusivamente una finalidad de transparencia, sino también de participación. Así, se indica que tiene por objeto poner a disposición de la ciudadanía datos en formatos abiertos, para que puedan ser reutilizados en beneficio público y en beneficio de cualquier persona interesada en obtener productos derivados para generar valor y riqueza, en lo que se conoce como proyectos de apertura de datos u *OpenData*, así como canalizar la participación y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, con el fin de que ejerzan de colaboradores de la Administración Pública, en lo que se conoce como proyectos de apertura de procesos u *OpenProcess*.

obstante, la LTPA contempla dos posibles excepciones. De un lado, el artículo 9.4 establece lo siguiente: “Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley podrá realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas por dichas entidades”.

Este precepto no es sino trasunto del artículo 5.4 LTBG: “Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley podrá realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas”. Se trata de una flexibilización de la regla de sujeción a las obligaciones de publicidad activa de las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros –arts. 3.b) LTBG y 5.1 LTPA–.

La finalidad del precepto parece clara, en el sentido evitar que las obligaciones de transparencia supongan una carga burocrática desproporcionada para pequeñas entidades sociales sin ánimo, si bien la redacción es defectuosa, pues de acuerdo con la legislación estatal en materia de fundaciones y asociaciones, los fines de interés cultural no son más que una especie del género de fines de interés social. Además, en el ordenamiento andaluz, la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía, no emplea la expresión de fines de interés social, sino que habla de “asociaciones de interés público”<sup>49</sup>, y, de modo similar, la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se refiere a fines de “interés general”<sup>50</sup>. Por ello, habrá que entender, a pesar de los términos literales, que pueden

49 Según el artículo 36.1, podrán ser declaradas de *interés público de Andalucía* las asociaciones que desarrollen principalmente sus actividades en Andalucía en las que concurran los siguientes requisitos: “a) Que sus fines estatutarios tiendan a promover el interés general de Andalucía. Constituyen fines de interés general, a los efectos de esta Ley, los de carácter cívico, educativo, científico, cultural, deportivo, sanitario, de promoción de los valores constitucionales, de promoción de los derechos humanos, de asistencia social, de cooperación para el desarrollo, de promoción de la mujer, de promoción y protección de la familia, de protección de la infancia, promoción de la juventud, de fomento de la igualdad de oportunidades y de la tolerancia, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social o de la investigación, de promoción del voluntariado social, de defensa de consumidores y usuarios de uno y otro sexo, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales, económicas o culturales, y cualesquiera otros de similar naturaleza”.

50 Según el artículo 3.1, las fundaciones “deberán perseguir fines de interés general como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado y de respaldo a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, o cualesquiera otros de análoga naturaleza, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y esta-

acogerse a esta publicación en la web de una Administración tanto las fundaciones (pues todas deben servir a un fin de interés general) como las asociaciones de interés público cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros.

De otro lado, el artículo 20 LTPA (Auxilio institucional), dispone lo siguiente: “Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 18.2, aquellos municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión podrán cumplir las obligaciones de publicidad activa previstas en el presente título acudiendo a la asistencia técnica de la provincia al municipio, prevista en el artículo 12 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, o conforme a lo previsto en el artículo 54 de la citada Ley, con respecto a la publicación en sede electrónica de la respectiva Diputación Provincial”<sup>51</sup>.

La LTPA parte de la previsión del artículo 18.2 según el cual la Administración de la Junta de Andalucía podrá adoptar medidas de colaboración con el resto de Administraciones Públicas para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Por su parte, la propia Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, establece como una de las funciones de asistencia técnica de la provincia al municipio la implantación de tecnología de la información y de las comunicaciones, así como administración electrónica –art. 12.1.d)–. Y, en este sentido, la propia LRBRL, tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, establece que son competencias propias de la Diputación, entre otras, la prestación de los “servicios de administración electrónica” en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes –art. 36.1.g)–. Pero, sobre todo, la Ley 5/2010 –art. 54.1– dispone que esta publicidad deberá efectuarse en la sede electrónica de titularidad del Ayuntamiento “o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva diputación provincial”, imponiendo así un supuesto de cooperación forzosa, que va a suponer un reto importante para las Diputaciones.

En todo caso, dado que la referencia de la LTPA a aquellos “municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión” es francamente indeterminada, en aplicación de las reglas de cooperación de la LRBRL, habrá que entender que, al menos, podrán dirigirse a su respectiva Diputación Provincial para cumplir con las obligaciones de publicidad activa los municipios con población inferior a 20.000 habitantes –art. 36.1.g)–.

---

tutarios y de defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, de investigación científica y desarrollo tecnológico, o de establecimiento de vínculos de solidaridad entre las personas y los territorios”.

51 La referencia a los “municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión”, parece tomada del artículo 70 bis de la LRBRL, que tras la reforma operada por la Ley 57/2003, establece: “Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas. Las Diputaciones Provinciales (Cabildos y Consejos insulares) colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado”.

Por lo demás, para los casos en los cuales la entidad que publica la información no sea la obligada a ello, habría sido oportuno concretar algunas determinaciones con la finalidad de deslindar las responsabilidades de una y otra<sup>52</sup>.

### 3. Condiciones de la publicación

#### A. Accesibilidad de la información

No basta con “colgar” contenidos en internet, sino en que estos han de ser, accesibles, visibles, en el sentido de que sean fácilmente localizables por estar situados en un lugar evidente y previsible en las páginas webs. En ocasiones, el contenido se encuentra en el portal, pero no es fácilmente visible porque el “recorrido” (nivel de navegación) que hay que hacer para localizarlo es muy complejo. No es suficiente que la información se encuentre en la web si su localización resulta difícil por estar dispersa o incluida en documentos de gran extensión que no facilitan su rápida identificación.

A este respecto, la LTBG es excesivamente parca y, por ello, insatisfactoria. Como nos consta, la LTBG –art. 5.4– dispone que la “información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una *manera clara, estructurada* y entendible para los interesados”. Asimismo, la LTBG –art. 5.5– añade: “Toda la información será (...) de *acceso fácil*”. Por su parte, la LTPA se limita a añadir que la información pública deberá ser puesta a disposición de la ciudadanía “de la manera más amplia y *sistemática* posible”, adjetivo que poco añade a la exigencia de la LTBG de que la información se publique de forma clara y estructurada.

En todo caso, de estos preceptos se desprende fácilmente la exigencia de que la información de obligatoria publicidad activa debe publicarse en la página web de la entidad de que se trate de forma ordenada, atendiendo a los criterios de clasificación de suministran las propias leyes (“información de relevancia jurídica”, contratos, subvenciones, convenios de colabora-

---

52 Ante una situación similar, el Real Decreto 1362/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, el cual permite que las sociedades cotizadas emisoras de valores puedan optar entre difundir directamente la información regulada o encomendar esta función a un tercero que actúe como difusor (que podrá ser la Comisión Nacional del Mercado de Valores u otros medios), dispone que cuando se le solicite, el emisor deberá estar en condiciones de comunicar a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, en relación con la divulgación de información regulada, lo siguiente: a) El nombre de la persona que haya facilitado la información; b) Los datos sobre la validación de la seguridad; c) La fecha y hora en que se haya facilitado la información; d) El soporte de la información comunicada –art. 4.6–.

ción, altos cargos...)<sup>53</sup>. En todo caso, el acceso a las diferentes informaciones debe ser fácil y ello significa que no debería requerir más de unos pocos clics.

Sin embargo, no exige la LTBG que la información relativa al cumplimiento de los deberes legales de publicidad activa se localice en un apartado específico e identificado de la sede electrónica o página web, como por ejemplo, “portal de transparencia”<sup>54</sup>. No obstante, entendemos que no existía inconveniente alguno para que la LTPA incluyera una determinación de este tipo en su ámbito de aplicación.

Pero, además, en la línea de otros ordenamientos, habría sido oportuna una prohibición expresa a los sujetos obligados a añadir filtros u otros medios técnicos que impidan a los buscadores de internet indexar y realizar búsquedas en la sección de la web institucional dedicada al cumplimiento de los deberes legales de publicidad activa<sup>55</sup>. A este respecto, cabe recordar que la LTPA –art. 9.1– establece que las personas y entidades enumeradas en el artículo 3 “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”, y sería desde luego contradictorio con este mandato de máxima difusión la introducción de filtros a los motores de búsqueda en internet.

De otro lado, cuando la publicación tiene lugar en una sede electrónica debe llamarse la atención a la circunstancia de que el acceso a las sedes electrónicas tiene lugar en un “entorno cerrado”, estableciéndose una relación entre el titular de la sede y quien pretende acceder a ella, que en todo caso deberá identificarse con arreglo a alguno de los sistemas de firma electrónica reconocidos en el artículo 13 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (“formas de identificación y autenticación”), a diferencia de cuanto sucede en el caso de las páginas web, que en principio se encuentran abiertas a todos los usuarios de la red sin exigencia de identificación específica. Y, como ha expresado con acierto el profesor Ghichot, no sería correcto exigir la identificación para el acceso a la información sujeta a publicidad activa, pues no se trata de entablar una relación específica con la Administración. Por tanto, si la publicación tiene lugar en una sede electrónica

---

53 La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, añade que se debe ordenar temáticamente la información para que su localización sea fácil e intuitiva. Dicha ordenación debe realizarse, como mínimo, con criterios temáticos y cronológicos, siguiendo el cuadro de clasificación documental comparativo –si se dispone de él– e incorporando índices o guías de consulta –art. 6.1–.

54 Puede señalarse que el citado Decreto Legislativo 33/2013 dispone lo siguiente –art. 9.1–: «Ai fini della piena accessibilita' delle informazioni pubblicate, nella home page dei siti istituzionali e' collocata un'apposita sezione denominata "Amministrazione trasparente", al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente».

55 En Italia, el citado Decreto Legislativo 33/2013 añade lo siguiente –art. 9.1–: “Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione "Amministrazione trasparente”.

para acceder al portal transparencia debería quedar claro que no debe exigirse identificación ni autenticación<sup>56</sup>.

Asimismo, como no podía ser de otro modo, la LTBG –art. 5.5– añade: “Toda la información será comprensible, de acceso fácil y *gratuito*”. En este sentido, la LTPA –art. 6.g)– declara como principio básico el de gratuidad, en cuya virtud el acceso a la información será gratuito<sup>57</sup>.

Por último, la LTBG –art. 5.5– añade: “Toda la información (...) estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos”, precepto que se limita a reproducir el artículo 9.5 LTPA, y reitera el apartado 4, al declarar que la información pública objeto de publicidad activa estará disponible (...), “garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica, con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones e incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellas personas o colectivos que lo requieran”<sup>58</sup>.

## **B. Calidad de la información**

La LTPA –art. 9.1– precisa que las personas y entidades enumeradas en el artículo 3 publicarán de forma periódica, *veraz, objetiva* (y actualizada) la información pública. La exigencia de veracidad es acorde con el principio de igual nombre que declara la LTPA –art. 6.e)–, en cuya virtud “la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y

56 De modo similar, en Italia el tantas veces citado Decreto Legislativo 33/2013 dispone lo siguiente –art. 2–: “Ai fini del presente decreto, per pubblicazione si intende la pubblicazione, in conformita’ alle specifiche e alle regole tecniche di cui all’allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l’organizzazione e l’attività’ delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accederé ai siti *direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione*”.

57 Baste recordar que en relación con la sociedades cotizadas, el Real Decreto 1362/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, dispone que emisor deberá publicar la información regulada en su página web y, de manera simultánea, estará obligado a difundir la información regulada a través de un medio que garantice su acceso rápido, no discriminatorio y generalizado al público en todo el ámbito de la Unión Europea y *no podrá cobrar a los inversores ningún gasto concreto por el suministro de la información*.

58 A este respecto, debe recordarse que, de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, por “accesibilidad universal” debe entenderse la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de “diseño para todos” y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse –art. 2.k)–.

cadena de custodia”, y al que la Ley parece conceder una gran importancia, al tipificar como infracción grave el suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad –arts. 52.2, 53.2 y 54.2–.

A este respecto, cabe recordar que, de acuerdo con la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, los documentos de titularidad pública, a efectos de su validez, han de cumplir los requisitos de *autenticidad*, fiabilidad, integridad, disponibilidad y contextualización, de acuerdo con la normativa que sea de aplicación –art. 11–<sup>59</sup>. Asimismo, en el caso de que la información se publique en sede electrónica, debe recordarse que, la Ley 11/2007 establece que el establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, *veracidad* y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma –art. 10.2–<sup>60</sup>.

De otro lado, la LTPA –art. 19.1– establece que se podrá reutilizar la información a la que se refieren los artículos anteriores dentro de los límites establecidos por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, y demás normativa vigente en la materia<sup>61</sup>. En este sentido, la LTBG, en un precepto relativo al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, apela al principio de reutilización: “se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, y en su normativa de desarrollo” –art. 11.c)–. Lo cierto es que la Ley 37/2007 tiene el carácter de norma básica (disposición final primera).

Además, añade la LTPA –art. 18.3– que, a estos efectos de reutilización de la información, “la información que tenga la consideración de publicidad activa se ofrecerá, siempre que sea técnicamente posible, en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento. La información deberá utilizar estándares abiertos en los términos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios

---

59 En coherencia con estas exigencias, la Ley 7/2011 añade que el diseño de los documentos, para garantizar su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y contextualización –arts. 55.2.c) y 57.b)–. Y, en *relación* con la Junta de Andalucía, el *Sistema de Información de Archivos de la Junta de Andalucía* interoperará con el resto de sistemas de información de la Junta de Andalucía para gestionar la transferencia de la custodia de los documentos electrónicos conforme a los plazos establecidos. Dicha transferencia irá acompañada de los elementos necesarios que permitan asegurar las condiciones de autenticidad e integridad de los documentos públicos y garantizar el acceso y difusión de los mismos.

60 Como señala E. Gamero Casado, el sentido principal de la sede electrónica es precisamente imputar a su titular la responsabilidad respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a que pueda accederse a través de la misma “La Administración electrónica de la Junta de Andalucía”, en S. Fernández y José M<sup>o</sup> Pérez, *Estudios sobre el Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2011, p. 374.

61 La mención expresa a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, fue sugerida tanto por el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, en su informe de 21 de junio de 2013, como por el Consejo Económico y Social, en su dictamen de 20 de enero de 2014.

Públicos”. Así, debe recordarse que, según el Anexo de la Ley 11/2007, por *estándar abierto* se entiende aquel que reúna las siguientes condiciones: Sea público y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso, y su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial<sup>62</sup>.

Asimismo, aunque la LTPA no lo explicita, debe entenderse que la información publicada deberá ser conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad, pues se trata de una norma básica, aprobada en desarrollo del artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (disposición final primera).

De otro lado, la LTPA –art. 9.6– añade que en la “redacción de la información que tenga la consideración de publicidad activa, se prestará especial atención a lo previsto en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, en lo referente a la utilización de lenguaje no sexista ni discriminatorio”<sup>63</sup>. Con todo, tan importante o más que esta determinación, habría sido ordenar que la información objeto de publicidad activa se publicará desagregada por sexos, siempre que sea posible en razón a su naturaleza<sup>64</sup>.

Por lo demás, para garantizar su coherencia, uniformidad, accesibilidad, calidad e interoperabilidad de la información objeto de publicidad activa podrá ser necesaria la elaboración y aprobación de las normas y directrices técnicas. En este sentido, la LTPA –art. 40.3– prevé que la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras podrá dictar instrucciones y fijar criterios tanto respecto a la implementación de la publicidad activa, si bien está claro que estas instrucciones son de aplicación exclusivamente en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades y organismos adscritos, en el cual corresponde a la Comisión

62 De modo similar, en Italia, el citado Decreto Legislativo 33/2013 establece lo siguiente –art. 7–: *“I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell’accesso civico di cui all’articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell’articolo 68 del Codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e sono riutilizzabili ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, senza ulteriori restrizioni diverse dall’obbligo di citare la fonte e di rispettarne l’integrità”*.

63 De acuerdo con el artículo 9 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, la Administración de la Junta de Andalucía garantizará un uso no sexista del lenguaje y un tratamiento igualitario en los contenidos e imágenes que utilicen en el desarrollo de sus políticas. Asimismo, véase la Orden de 24 de noviembre de 1992, conjunta de la Consejería de Gobernación y de la Consejería de Asuntos Sociales, sobre la eliminación del lenguaje sexista en los textos y documentos administrativos; y la Orden conjunta de 19 de febrero de 1993, de las Consejerías de la Presidencia y de Asuntos Sociales, por la que se dictan normas para el cumplimiento del principio de no discriminación por razón de sexo en la información y divulgación de la acción institucional de la Junta de Andalucía.

64 Así artículo 13.2 Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia (Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias de 23 de abril de 2014), (Proyecto de Ley finalmente caducado).

General de Viceconsejeros y Viceconsejeras la coordinación general en materia de transparencia –art. 40.1–. De otro lado, la exigencia de veracidad o autenticidad de la información, podría suponer la conveniencia de atribuir determinadas funciones en el proceso de publicación a funcionarios dotados legalmente de las atribuciones de fe pública, como sucede en relación con las Entidades Locales con los Secretarios pertenecientes a la escala de funcionarios con habilitación nacional.

En todo caso, debería quedar claro que las indicadas exigencias de calidad de las informaciones pública objeto de publicidad activa no deben servir de excusa para retrasar o incumplir las obligaciones legales<sup>65</sup>.

### C. Vigencia y actualización

La LTBG –art. 5.1– se limita a declarar que los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán “de forma periódica y actualizada” la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Asimismo, en algunos casos, la LTBG determina el momento en que debe publicarse la información: así, por ejemplo, el artículo 7.b) determina que la publicación de los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuya iniciativa les corresponda, tendrá lugar “cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación”. Pero en la mayoría de los casos no existe una referencia expresa a la fecha de publicación. Además, nada dice la Ley estatal sobre el tiempo que ha de permanecer publicada la información.

Por su parte, la LTPA precisa en algunos casos más que la LTBG el momento en el cual ha de producirse la publicación. Así, por ejemplo, además de las letras b) y c) del artículo 13, el artículo 12.2 LTPA establece que los planes y programas a los que se refiere el artículo 12.1 se publicarán “tan pronto sean aprobados y, en todo caso, en el plazo máximo de 20 días”. Al fijar un plazo cierto, se trata de un criterio que ofrece la máxima seguridad jurídica para determinar a partir de qué fecha se está incumpliendo la obligación legal. Sin embargo, desafortunadamente, no es esta una regla generalizada. Con todo, debe tenerse en cuenta también el apartado 8 del mismo artículo 9, según el cual la publicidad activa prevista en este título

65 En Italia, el citado Decreto Legislativo 33/2013, tras declarar de modo muy preciso la calidad de las informaciones (“Le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualita’ delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l’integrita’, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestivita’, la semplicita’ di consultazione, la comprensibilita’, l’omogeneita’, la facile accessibilita’, nonche’ la conformita’ ai documenti originali in possesso dell’amministrazione, l’indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilita’ secondo quanto previsto dall’articolo 7”), con buen criterio añade la siguiente cautela –art. 6.2–: “L’esigenza di assicurare adeguata qualita’ delle informazioni diffuse non puo’, in ogni caso, costituire motivo per l’omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti”.

“se configurará de forma que permita la participación ciudadana que sea consecuencia de la información facilitada”, lo cual entendemos que comporta también una exigencia en orden a la tempestividad de la publicidad activa.

Por otro lado, la LTPA –art. 9.7– establece lo siguiente: “Toda la información pública señalada en este título se 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”<sup>66</sup>. Se trata, por tanto, de una sensible mejora de la LTBG, que –como se ha dicho– no fija periodicidad mínima alguna. Asimismo, el plazo trimestral parece correcto, y, si bien ya previsto en materia de subvenciones públicas<sup>67</sup>, supone un acortamiento de plazos previstos en otras disposiciones<sup>68</sup>.

Lo cierto es que pueden diferenciarse dos tipos de informaciones objeto de publicidad activa. De un lado, las informaciones que constituyen actos jurídicos, ya sean disposiciones, planes, convenios, contratos, actos administrativos variados (nombramientos, subvenciones...), entre otros. En estos casos, la regla debería ser la establecida para los planes y programas antes indicada: se publicarán “tan pronto sean aprobados y, en todo caso, en el plazo máximo de 20 días”. E idéntica regla sirve para las modificaciones y extinciones de tales actos. Y, de otro lado, estarían las informaciones que deben generarse *ex profeso* para su publicidad activa, como por ejemplo, la información sobre teléfonos y direcciones electrónicas de las entidades, o sobre las indemnizaciones percibidas en caso de cese por los altos cargos. En estos supuestos, lo importante es que la información se actualice con suficiente periodicidad.

Por tanto, salvo en los casos en los que la Ley fija una fecha precisa de publicación –como sucede con el artículo 12.2 o con las letras b) y c) del artículo 13–, debe entenderse que los documentos e informaciones deben publicarse tempestivamente, esto es, tanto pronto se adoptan y, en todo caso, trimestralmente deben actualizarse. Por ello, una información no

---

66 La referencia a la posibilidad de 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, se introdujo en el Pleno del Parlamento, a partir de la enmienda núm. 49 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014. Asimismo, en términos muy similares, se pronuncia la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 9.5–.

67 Artículo 31 del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.

68 Así, por ejemplo, la Ley 6/2005, de 8 de abril, de Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, dispuso que se pondrá a disposición en internet, con una periodicidad cuatrimestral, la adjudicación de los contratos, las ayudas, subvenciones y convenios de publicidad institucional por un importe superior a 30.000 euros –arts. 7 y 8–.

actualizada más allá de un trimestre supone un incumplimiento de los deberes legales de publicidad activa, y puede ser constitutivo de infracción –arts. 52.3.a) y 54.3 LTPA–.

De otro lado, al igual que la LTBG, la LTPA no establece una regla general sobre el tiempo que ha de permanecer publicada la información. Siguiendo la distinción antes indicada, en el caso de las informaciones que constituyen actos jurídicos, está claro que la información deberá permanecer, al menos, mientras esté vigente la correspondiente actuación. Así, la propia LTPA establece en su artículo 12.2 que los planes y programas anuales y plurianuales “permanecerán publicados mientras estén vigentes”.

Con todo cabría extender la publicidad más allá de la vigencia de los actos, tal como se prevé en alguna disposición<sup>69</sup>. En efecto, el hecho de que el acto jurídico no esté ya vigente no implica necesariamente que deba suprimirse por completo, pues esta publicidad no es a efectos jurídicos, sino de transparencia. Así, alguna norma contiene un criterio que estimamos muy oportuno, según el cual el portal de transparencia debe mantener un histórico de la información que se vaya publicando y que deja de ser actual<sup>70</sup>.

Y, sobre todo, en otros casos no está nada claro cuando vence la obligación de publicar en relación con el resto de las informaciones: ¿hasta cuándo deben permanecer publicados las memorias e informes de los textos normativos, o las indemnizaciones percibidas en caso de cese por los altos cargos? Se trata de una cuestión de máxima importancia para determinar el alcance de las obligaciones de transparencia activa y, en su caso, su incumplimiento. Por ello, se estima imprescindible que en un futuro se adopten las determinaciones legales necesarias para fijar un plazo cierto (lo cual podría tener lugar mediante una norma reglamentaria)<sup>71</sup>.

---

69 Así, la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de la FEMP, aprobada por la Junta de Gobierno el 27 de mayo de 2014, prevé que la información sobre contratos, convenios y subvenciones deberá publicarse mientras subsistan las obligaciones derivadas de los mismos “y, al menos, dos años después de que estas cesen” –art. 15–.

70 Artículo 15 de la Norma Foral de Gipuzkoa 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

71 En Italia, el citado Decreto Legislativo 33/2013 establece lo siguiente –art. 8.3–: “*I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personal*”. En este sentido, parcialmente, la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de la FEMP, aprobada por la Junta de Gobierno el 27 de mayo de 2014, prevé que la información económica, presupuestaria y financiera deberá mantenerse publicada durante cinco años desde el momento en que fue generada –art. 15–.

#### 4. Responsabilidad y control

La LTBG contiene un precepto con el mismo rótulo “Control”, conforme al cual el cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones contenidas en este capítulo será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En ejercicio de esta competencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con el procedimiento que se prevea reglamentariamente, podrá dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan. La LTBG añade que el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas la misma “tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora”.

Como puede verse, no se trata de un precepto básico, sino aplicable exclusivamente a la Administración General del Estado. Pero, además, la LTBG no tipifica infracciones específicas, como sí sucede en el Título II relativo al Buen Gobierno de la LTBG, sino que se limita a considerar como infracción grave en el correspondiente régimen disciplinario<sup>72</sup>. Al margen de la diversidad de regímenes que comporta esta remisión normativa (según se trate de empleados públicos, altos cargos, miembros de las Corporaciones Locales u otros), debe observarse que se aplica exclusivamente en caso de incumplimiento “reiterado” de las obligaciones de publicidad activa. En todo caso, la ausencia de una normativa básica sancionadora en materia de publicidad activa determina que la necesidad de que las Comunidades Autónomas legislen sobre esta cuestión y, además, mediante ley, para respetar el principio de legalidad en materia sancionadora.

En Andalucía, la LTPA –art. 23– remite en primer lugar a la potestad organizatoria de cada entidad o Administración la posible creación de controles internos. Debe resaltarse este aspecto, pues cada entidad debe responsabilizarse del cumplimiento de las exigencias legales de calidad de la publicidad activa y, en particular, su veracidad y actualización. Para ello, sería conveniente que en la web institucional o sede electrónica se especificara el órgano o unidad responsable del mantenimiento de la información en el portal, junto con los medios para contactar con el mismo (al menos, una dirección de correo electrónico). Ello es importante, pues permitiría a los ciudadanos comunicar cualquier inexactitud o error, colaborando en la calidad de la información publicada, todo ello sin perjuicio del derecho a

---

72 El sistema es similar al previsto en la disposición adicional 19ª del TRLCSP, según la cual la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la Ley por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando mediare al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia. Véanse S. Fernández Ramos y José Mª Pérez Monguió, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014, p. 108.

la rectificación reconocido en la normativa de protección de datos de carácter personal, tal como ha previsto alguna ley autonómica<sup>73</sup>.

Asimismo, en el caso de la Administración de la Junta de Andalucía, la LTPA –art. 41.4– atribuye a la Inspección General de Servicios funciones de control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Título II en relación con la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales<sup>74</sup>. Con todo, se trata de un control interno. Asimismo, puede señalarse que en otros ordenamientos se han establecido figuras específicas de control interno<sup>75</sup>, y en alguna Comunidad Autónoma se contempla el deber de establecer procedimientos basados en indicadores objetivos para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia<sup>76</sup>.

Pero, sobre todo, y a semejanza de la LTBG, la LTPA –art. 23– dispone que, sin perjuicio del control interno que establezca cada entidad o Administración de acuerdo con sus propias normas organizativas, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía podrá efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones establecidas en

73 Según la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del Uso de los Medios Electrónicos en el Sector Público de Cataluña, las entidades del sector público, sin perjuicio de lo establecido por la normativa de protección de datos de carácter personal, deben determinar los instrumentos adecuados a fin de que los ciudadanos puedan solicitar que se corrija la información difundida si esta no cumple los requisitos establecidos por el apartado 1 –art. 9.3–.

74 Se trata de un precepto introducido en la tramitación parlamentaria en Comisión. De acuerdo con el Decreto 314/2002, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía, la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía es el órgano especializado que ejerce las funciones superiores de inspección, con facultades de actuación directa, así como de asesoramiento y colaboración en las materias de su competencia, para velar por el cumplimiento de la normativa vigente y comprobar su actuación conforme a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia administrativas. Dichas funciones se ejercerán respecto de los servicios dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos y las empresas y otras entidades contempladas en los artículos 6 y 6.bis de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuando actúen como medio propio de la Administración –art. 1–.

75 En Italia, el citado Decreto Legislativo 33/2013 establece lo siguiente –art. 43.1–: «*All'interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, svolge, di norma, le funzioni di Responsabile per la trasparenza, di seguito "Responsabile", e il suo nominativo e' indicato nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrita'. Il responsabile svolge stabilmente un'attivita' di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonche' segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorita' nazionale anticorruzione e, nei casi piu' gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione*». Naturalmente, todo ello sin perjuicio de las competencias de la Commissione per la valutazione, l'integrita' e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni (CIVIT).

76 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, la cual añade que en los procedimientos de evaluación debe garantizarse la participación de expertos independientes y de los ciudadanos –art. 6.3–.

este título<sup>77</sup>. Además, y a diferencia ahora de la LTBG, la LTPA establece un régimen sancionador mucho más preciso, en el cual el incumplimiento de los requerimientos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía se tipifica como infracción administrativa que según los casos puede ser muy grave –arts. 53.1.a) y 54.1–, o grave –art. 53.2.a)–.

Por último, las exigencias legales de veracidad, objetividad y actualización de la información pública objeto de publicidad activa –art. 9.1 LTPA–, deben llevar ineludiblemente a responsabilizar a las correspondientes entidades titulares de la página o web sobre los daños y perjuicios que este servicio pueda ocasionar a los ciudadanos, y ello no solo en el caso de sedes electrónicas (en las cuales la responsabilidad de la información forma parte de la noción misma). Responsabilidad esta que en el caso de las entidades públicas será conforme a los principios y criterios propios del derecho público –arts. 139 y ss. LRJPAC–, sin que las declaraciones unilaterales incluidas usualmente en los llamados “avisos legales” insertos en las webs institucionales puedan enervar dicha responsabilidad<sup>78</sup>.

Asimismo, en el caso de que una entidad (por ejemplo, la Administración autonómica o una diputación provincial) publique información procedente de otra entidad (pública o privada), en virtud de las relaciones de cooperación que se establezcan –arts. 18.2 y 20 LTPA–, habrá que acudir a los criterios de responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas establecidos en la Ley –art. 140 LRJPAC–, salvo que se establezca un sistema de autopublicación en el cual la entidad titular del sitio web se limite a poner solo a disposición de la otra entidad.

### III. INFORMACIÓN OBJETO DE PUBLICIDAD ACTIVA

#### 1. Información institucional y organizativa

Bajo el rótulo de información institucional y organizativa, la LTBG –art. 6.1– establece que los “sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como su

77 Este precepto no se encontraba en el Anteproyecto de Ley de junio de 2013, pero sí aparece en la versión del Anteproyecto de enero de 2014. De modo muy similar, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, dispone que el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia podrá efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncias, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones establecidas en este capítulo –art. 22.2–.

78 Véase A. Cerrillo i Martínez, “El uso de medios electrónicos en la difusión de la información pública”, AA.VV., *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014, pp. 360 y ss.

estructura organizativa”. Se trata solo de uno de los bloques temáticos de información pública sobre los que la Ley estatal es más escueta, incluso enojosamente parca en algunos aspectos, por lo que las Comunidades Autónomas disponen de mayor margen de desarrollo. En tal sentido, la LTPA –art. 10– amplía sustancialmente las escuetas referencias a la Ley básica. Además, buena parte de las previsiones de la LTPA podrán ser objeto de desarrollo reglamentario<sup>79</sup>.

### **A. Entidades dependientes y vinculadas**

Aun cuando tras las reformas impulsadas a partir del 2010 se ha reducido sustancialmente el número de entidades que integran los diversos sectores públicos<sup>80</sup>, el primer problema para acceder a la información pública sigue siendo conocer cuáles son las entidades sujetas a los deberes de transparencia pública y, sorprendentemente, la LTBG no contempla un contenido informativo que cumpla esta finalidad. A este respecto, la LTPA –art. 10.2.a)– cubre esta laguna al establecer que la Administración de la Junta de Andalucía publicará: “El inventario de entes de la Comunidad Autónoma de Andalucía”<sup>81</sup>.

Como es sabido, a partir del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003, las Comunidades Autónomas asumieron el compromiso de formar y mantener el Inventario de entes integrantes de cada Comunidad Autónoma<sup>82</sup>, ordenado en la actualidad mediante la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la cual ordena su publicación en el portal web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con actualización semestral –art. 18.1–.

79 En su informe al Anteproyecto de Ley, el Gabinete Jurídico sugirió que se especificara el ámbito subjetivo de las obligaciones de publicidad activa del artículo 10, precisando si se aplican o no a los sujetos de los artículos 4 y 5, sugerencia que no fue acogida.

80 En el caso de Andalucía, a partir de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía. Véase S. Fernández Ramos, “Aproximación a la Ley 7/2011 de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 82, 2012, pp. 13-72.

81 De modo similar, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, se refiere a la relación de entidades que componen el sector público autonómico, así como su normativa reguladora –art. 9–. Por su parte, la Norma Foral 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Gipuzkoa, obliga a publicar una relación con los datos básicos de las entidades públicas y privadas en las que tiene participación la Diputación Foral, con especificación del tipo de participación, y el correspondiente enlace a sus páginas web –art. 8–. Por su parte, siguiendo el criterio de la Ley andaluza, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, alude al inventario de organismos y entes públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, señalando para cada uno de ellos su régimen jurídico, económico, patrimonial, de recursos humanos y de contratación –art. 13.3–.

82 El acuerdo fue publicado mediante Orden HAC/2283/2003, de 31 de julio. La finalidad primordial era a efectos de clasificar las entidades autonómicas de acuerdo con las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y los criterios adoptados por los órganos competentes europeos para la interpretación de estas.

Por ello, el inventario de entes de la Junta de Andalucía se encuentra también disponible en la Consejería de Hacienda y Administración Pública<sup>83</sup>.

Por tanto, la previsión de la LTPA no supone una completa novedad, sino la asunción en una norma con rango de ley autonómica de una obligación ya ordenada en la legislación estatal. Sucede, sin embargo, que aun cuando la relación de entes incluidos en este inventario casi coincide con la de los sujetos obligados por propia LTPA<sup>84</sup>, existen algunas diferencias<sup>85</sup>. Asimismo, habría sido interesante que la propia LTPA delimitara la información que debe constar en el inventario, y que en la actualidad se determina en la legislación estatal<sup>86</sup>.

Con todo, como puede verse la LTPA renuncia a exigir a las entidades locales de su territorio la publicación de sus propios inventarios de entes, lo cual estimamos habría sido también muy conveniente, sobre todo, si se tiene presente que la legislación estatal impone a las Entida-

83 <http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/servicios/inventario/inventario.htm>

84 Según la Orden HAP/2105/2012 –art. 11.3–, se consideran integrantes del Inventario de Entes Dependientes de las Comunidades Autónomas las siguientes entidades en cada una de las Comunidades Autónomas: a) La Administración de la Comunidad Autónoma. b) Los organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias y demás entes públicos vinculados o dependientes de la Administración autonómica. c) Las universidades. d) Las sociedades mercantiles, de acuerdo con lo previsto en el apartado 4. e) Los consorcios y las instituciones sin ánimo de lucro (donde deben incluirse las fundaciones del sector público) que estén controlados o financiados al menos al 50% por alguno de los sujetos enumerados en las letras anteriores. 4. Se considerarán incluidas en el Inventario de Entes dependientes de las Comunidades Autónomas las sociedades mercantiles en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Que la participación, directa o indirecta, de la Comunidad Autónoma y demás entidades dependientes o vinculadas a la Comunidad Autónoma o participadas por ella en su capital social, sea, al menos, del 50%. b) Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrantes o dependientes de la Comunidad Autónoma o participados por ella disponga de, al menos, la mitad de los derechos de voto de la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última. c) Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrantes o dependientes de la Comunidad Autónoma o participados por ella tenga derecho a nombrar o a destituir al menos, a la mitad de los miembros de los órganos de gobierno de la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última. d) Que el administrador único o al menos la mitad de los miembros del Consejo de Administración de la sociedad hayan sido designados en su calidad de miembros o consejeros por parte de la Comunidad Autónoma, organismo o sociedad mercantil dependientes de la Comunidad Autónoma o participados por ella». Además, se incluyen a los consorcios a que se refiere el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

85 No se incluyen los fondos a que hace referencia el artículo 5.3 Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

86 Según la Orden HAP/2105/2012 –art. 11.3–, la información remitida deberá incluir, como mínimo: a) La denominación de la Comunidad Autónoma (o la Corporación local, según corresponda), y de las entidades, organismos, entes, instituciones, consorcios y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de ella o en las que participe. b) Los códigos INE y NIF identificativos. c) El domicilio y código postal. d) El teléfono, fax y dirección de correo electrónico. e) Las fechas de alta, baja o modificación, en su caso. f) La finalidad institucional, estatutaria o societaria atribuida a cada sujeto. g) Las competencias y actividades que tengan encomendadas por su respectiva norma o acuerdo de creación. h) Los recursos que financian sus actividades. i) El régimen presupuestario y contable. j) En el supuesto de entidades de carácter asociativo, a todo lo anterior se añadirá su composición y, en su caso, el porcentaje de participación de cada entidad. k) Cualesquiera otros datos de carácter jurídico, económico u organizativo que, pudieran resultar de interés para el análisis económico-financiero de los entes integrantes del Inventario.

des Locales la obligación de suministrar a la Administración del Estado la información precisa para mantener el Inventario de Entes del Sector Público Local, el cual es también objeto de publicación en el portal web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas –art. 18.2 Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre–<sup>87</sup>.

Asimismo, una de las dificultades que presentan la obligación de suministrar información del artículo 4 LTPA (o del artículo 4 de la LTBG) estriba en delimitar en cada momento qué ha de entenderse por personas físicas y jurídicas distintas de las directamente obligadas “que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas”. Para mayor seguridad jurídica, habría sido también oportuno ordenar a las Administraciones Públicas crear un listado público de personas físicas y jurídicas “que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas” y a ellas vinculadas.

## **B. Normativa de aplicación**

A la escueta referencia a la “normativa que les sea de aplicación”, ya contenida en la LTBG –art. 6.1–, la LTPA añade “y, en particular, los estatutos y normas de organización y funcionamiento de los entes instrumentales”<sup>88</sup>. De entrada, habrá que entender de obligada publicidad los Decretos de Consejo de Gobierno por los que se aprueban y modifican las estructuras orgánicas de las Consejerías –art. 24.1 LAJA–, así como cualesquiera otros órganos –art. 21 LAJA– y servicios administrativos con gestión diferenciada –art. 15.1 LAJA–.

Asimismo, los estatutos de las entidades jurídico-públicas se vienen publicando en el diario oficial correspondiente. Así, los Estatutos de las agencias de la Administración de la Junta de Andalucía son aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno y publicados en el *BOJA* –arts. 56.1 y 2 y 57.3 LAJA–. E igual sucede con los estatutos de los consorcios en los que participe la Administración de la Junta de Andalucía –art. 12 LAJA–<sup>89</sup>. Asimismo, a pesar del tenor literal del precepto (“entes instrumentales”), parece evidente que también deberán ser objeto de publicidad activa los estatutos de las entidades independientes, pues no dejan de constituir “normativa que les sea de aplicación”. Pero otra cosa sucede con los llamados Reglamentos

---

87 Los sujetos integrantes del Inventario de Entes del Sector Público Local son los previstos en el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales, si la ordenación contenida en este Real Decreto de la Base de Datos General de Entidades Locales quedó sin contenido en virtud de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre (disposición final 3ª).

88 Este añadido no se encontraba en el Anteproyecto.

89 No obstante, no siempre se ha cumplido el deber de publicación en *BOJA* de los estatutos de un consorcio, como ha puesto de manifiesto la Cámara de Cuentas de Andalucía en relación con el Consorcio Sanitario Público de Aljarafe, respecto del cual no consta su publicación. Informe de Fiscalización 2012.

de Régimen Interior a los cuales se remiten, de forma abundante, los Estatutos de las Agencias para precisar múltiples aspectos organizativos de la entidad<sup>90</sup>.

De otro lado, esta publicidad no siempre ha alcanzado a las entidades jurídico-privadas integrantes del sector público andaluz. Así, la propia LAJA únicamente exige la publicación en el *BOJA* del acuerdo del Consejo de Gobierno de autorización para la creación de sociedades mercantiles del sector público andaluz –art. 76.2–, acuerdo que habrá que entender que debe ser objeto también de publicidad activa<sup>91</sup>.

Asimismo, si bien la creación de fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía debe ser autorizada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (el cual, entre otros aspectos, debe contener la aprobación de los estatutos de la fundación), ni la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía –art. 56–, ni el Decreto 32/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunidad –art. 552– exigen la publicación de dicho acuerdo<sup>92</sup>. En definitiva, deberían ser objeto de publicidad activa no solo los acuerdos de autorización para la creación de entidades instrumentales jurídico-privadas, sino también de estatutos<sup>93</sup>.

Más aún, entendemos que debería ser también objeto de publicidad activa la memoria en la que se justifiquen suficientemente las razones por las que se considera que existirá una mejor consecución de los fines de interés general perseguidos a través de una fundación, que mediante otras formas jurídicas contempladas en la normativa vigente, así como la memoria económica en la que se debe justificarse la suficiencia de la dotación inicialmente prevista para el comienzo de la actividad de la fundación y, en su caso, los compromisos futuros que garanticen su continuidad –arts. 56.2 y 3 Ley 10/2005–<sup>94</sup>.

---

90 Véase, por ejemplo, el Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía: arts. 3.2, 6.4, 7.3 y 4, 9, 10.1, 11.1 y 2, 16.1 y 2.

91 Lo que sí exige la LAJA –art. 76.2– es que incorpore y apruebe el proyecto de estatutos de la entidad, pero no está claro que tal contenido sea de obligatoria publicación en el *BOJA*. Por su parte, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, obliga a publicar los acuerdos relativos a la creación, la participación y el funcionamiento de los entes públicos, las sociedades y fundaciones públicas, los consorcios y demás entidades vinculadas a la Administración pública –art. 9.1–.

92 Así, por ejemplo, en la web de la Fundación Pública Andaluza para la Mediación y Arbitraje (Mediara) no se encuentran ni el acuerdo de creación ni los estatutos de la entidad. <http://www.fundacionmediara.es/>.

93 En este sentido el Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias, contempló que serán objeto de publicación en el *Boletín Oficial de Canarias* los acuerdos del Gobierno en los que se disponga la creación, modificación, participación o extinción de las sociedades mercantiles, fundaciones públicas y consorcios, *así como los estatutos por los que han de regirse, y sus modificaciones*. Asimismo, dichos acuerdos y los estatutos estarán a disposición de todas las personas en la página web de la entidad –art. 18.2–.

94 Y lo mismo sirve respecto a adquisición de la representación mayoritaria de la Administración de la Junta de Andalucía en el patronato de fundaciones ya constituidas –art. 53 Decreto 32/2008–.

Finalmente, dado que este aspecto es de aplicación a las entidades locales, habrá que entender que deben ser objeto de publicidad activa, al menos, el Reglamento Orgánico Municipal y demás normas orgánicas, en el sentido de la LRBRL –art. 121.1.c)–<sup>95</sup>. Pero, además de las normas orgánicas que corresponde aprobar al Pleno, debe recordarse la competencia del Alcalde para establecer niveles complementarios inferiores –art. 123.1.c) LRBRL referido a los municipios de gran población–. Por tanto, habrá que entender que deben ser objeto de publicidad activa no solo las normas orgánicas del Pleno sino también las determinaciones organizativas que adopte el Alcalde<sup>96</sup>.

Por su parte, en relación con las entidades instrumentales, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, entre las disposiciones comunes a las tres clases de agencias locales (agencia pública administrativa local, agencia pública empresarial local y agencia especial local), establece la regla según la cual los estatutos de las agencias locales habrán de ser aprobados y publicados previamente a la entrada en funcionamiento efectivo –art. 37.2–, regla que se impone también a los consorcios locales<sup>97</sup>, así como, dando un paso más allá de la LAJA, a las sociedades mercantiles locales –art. 38.4–. En cambio, como sucede en el sector público autonómico, no se impone la publicación de los estatutos de las fundaciones públicas locales –art. 41– y de las empresas mixtas –art. 43–.

### C. Estructura organizativa

– *Organización*. Se trata de los datos imprescindibles para que la ciudadanía pueda relacionarse con la entidad u órgano. Sorprendentemente, la LTBG no los menciona, a pe-

95 Según esta norma tiene en todo caso naturaleza orgánica: “La regulación del Pleno. La regulación del Consejo Social de la ciudad. La regulación de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones. La regulación de los órganos complementarios y de los procedimientos de participación ciudadana. La regulación del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas. La división del municipio en distritos, y la determinación y regulación de los órganos de los distritos y de las competencias de sus órganos representativos y participativos, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar la organización y las competencias de su administración ejecutiva. La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiendo por tales las grandes áreas de gobierno, los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma área de gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de estas u otras funciones análogas y las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa”.

96 Como señalan F. Velasco Caballero y S. Díez Sastre, «Régimen jurídico-organizativo de los “Municipios de gran población”», *Justicia Administrativa*, núm. 28, 2005, p. 40, parece razonable pensar que el poder para la “determinación del número” de los órganos esenciales del Ayuntamiento comprende la facultad de creación de esos órganos.

97 En este caso, la Ley precisa que la publicación de los estatutos del consorcio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía tendrá carácter constitutivo y determinará el nacimiento del mismo y el reconocimiento de su personalidad jurídica –art. 80.4–. Por lo demás, la publicación de los Estatutos de los Consorcios está también prevista en la legislación sectorial, destacando los consorcios urbanísticos, respecto de los cuales la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía establece que la creación de los consorcios y sus estatutos se publicarán, para su eficacia, en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” –art. 93.5–.

sar de que se viene considerando como información administrativa general. Así, el Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos, ya se refiere a la localización de las dependencias. Por su parte, la LTPA –art. 10.1.d)– se refiere a la “Sede física, horarios de atención al público, teléfono y dirección de correo electrónico”<sup>98</sup>. También pueden incluirse otros datos, como los códigos INE y NIF identificativos de la entidad, o el número de fax<sup>99</sup>.

- *Organigrama*. La LTBG –art. 6.1– se refiere a la estructura organizativa, añadiendo que “A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado (...)”, precepto que reproduce la LTPA<sup>100</sup>. Por tanto, la publicidad activa debe alcanzar a todos los órganos de la entidad, en el sentido que ofrece la propia LAJA –art. 13.2–, según la cual tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo, debiendo incluirse tanto los órganos superiores como los directivos –art. 16 LAJA–<sup>101</sup>. A estos efectos, habrá que incluir también en la Administración de la Junta de Andalucía a los servicios administrativos con gestión diferenciada, que como los órganos se crean mediante Decreto del Consejo de Gobierno –arts. 21 y 15.1 LAJA–. Por su parte, la situación informativa actual de las Agencias es muy dispar<sup>102</sup>.
- *Traslaciones de competencia*. De poco serviría la publicidad activa sobre las atribuciones competenciales de cada órgano, si no se publicitan también las posibles traslaciones

98 El Anteproyecto no mencionaba el teléfono, el cual fue incluido a sugerencia del Consejo Económico y Social, en su dictamen de 20 de enero de 2014. También fue sugerido por el grupo Openkratio. Por su parte, Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja –art. 8.1–, se refiere a la localización de sus sedes y medios de contacto, con la identificación de sus responsables. La Norma Foral 4/2014 de Vizcaya, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se refiere a la sede de dichos órganos, horario de atención al público y medios de contacto –art. 8.1–. La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se refiere a la ubicación física de sus sedes, así como los horarios de atención al público y, en su caso, los canales electrónicos de atención y tramitación de que dispongan –art. 13.1–.

99 Debe recordarse que el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica, obliga a las Administraciones públicas a mantener una relación actualizada de sus órganos administrativos y oficinas de registro y atención al ciudadano, y sus relaciones entre ellos. Dichos órganos y oficinas se codificarán de forma unívoca y esta codificación se difundirá entre las Administraciones públicas –art. 9.1–.

100 De modo similar, en Italia, el Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, exige publicar –art. 13–: “*all'illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche*”.

101 S. Fernández Ramos, “La organización de la Administración de la Junta de Andalucía”, *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2011, pp. 111 y ss.

102 Por ejemplo, la web de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales contiene un organigrama, <http://www.juntadeandalucia.es/culturaydeporte/web/AALICC/>, pero no así la de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía. <http://www.agenciamedioambienteayagua.es/Default.aspx>.

competenciales que puedan tener lugar, aspecto omitido por la LTBG. En este sentido, con buen criterio, la LTPA –art. 10.1.e– se refiere expresamente a las “Delegaciones de competencias vigentes”<sup>103</sup>. Debe recordarse que las delegaciones de competencias deben ser publicadas en el diario oficial –arts. 13.3 y 4 LRJPAC, y 102.1 y 3 LAJA–. Nada se dice sobre delegaciones de firma, cuya publicación no exige la LRJPAC ni expresamente la LAJA –art. 108.3–, pues no suponen alteración de la competencia. Por su parte, las encomiendas de gestión, que sí deben ser publicadas en el diario oficial correspondiente –art. 15.3 LRJPAC, art. 105.5 LAJA–, están previstas, siguiendo el criterio de la LTBG –art. 8.b)–, en el artículo relativo a la información sobre convenios en los cuales se plasma –art. 15.1.b)–. De otro lado, tal vez, habría sido oportuno extender esta publicidad a las avocaciones de competencia, para las cuales si bien no se requiere su publicación para surtir efectos, dado su carácter singular –art. 104.1 LAJA–, otra cosa sería la publicidad a efectos de transparencia sobre una técnica traslatoria de la competencia sobre la que siempre ha existido una cierta sombra de sospecha<sup>104</sup>. Al menos, podría publicarse periódicamente una relación extractada de las avocaciones realizadas en cada tipo de procedimiento.

- *Identificación titulares órganos*. La LTBG –art. 6.1– exige que el organigrama “identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional”, precepto que reproduce la LTPA –art. 10.1.c)–. Además, la LTPA –art. 11.a)– ordena expresamente la identificación de los altos cargos incluidos en el ámbito de aplicación de la normativa sobre incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía. En lo que se refiere a la Administración de la Junta de Andalucía debe recordarse que, el nombramiento y separación de las personas titulares de los órganos directivos se realiza por Decreto del Consejo de Gobierno –arts. 17.2, 35.2, 36.1 y 38 LAJA–, por lo que se publica en el BOJA, y tienen la consideración de altos cargos –art. 17.2 LAJA–. Igualmente, las personas titulares de las presidencias, direcciones o asimilados de las agencias administrativas serán nombradas y separadas libremente por el Consejo de Gobierno y tienen la consideración de altos cargos –art. 67.1 LAJA–, regla que debe extenderse al resto de las agencias. Además, habrá que incluir también a los titulares de la Dirección de los servicios administrativos de gestión indiferenciada, aun cuando no se trate de altos cargos, sino de personal profesional de libre elección<sup>105</sup>.

103 En este sentido, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 13.3–.

104 Muy crítica con la figura, I. de los Mozos Touya, “La avocación: de la Ley de 1958 a la Ley 30/1992”, *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 22 (1995), señala que la regulación legal de esta figura es casi una burla a la exigencia constitucional inherente a la sumisión objetiva e imparcial de la Administración a la ley y al derecho, puesto que constituye una habilitación general con respecto a supuestos genéricos cuya indeterminación puede dar lugar a efectos perversos tales como la desigualdad de trato entre los administrados o la desaparición del principio de inderogabilidad de la competencia.

105 Por ejemplo, el reciente Decreto 129/2014, de 9 de septiembre, por el que se crea el servicio administrativo con gestión diferenciada Museo de Bellas Artes de Sevilla.

Lo que queda por definir es qué ha de entenderse por “identificación” y por “perfil y trayectoria profesional”, aspectos que conviene que sean objeto de desarrollo reglamentario. No obstante, se puede avanzar que la identificación a la que alude la Ley debería incluir los datos siguientes: nombre y apellidos, cargo que desempeña, teléfono y dirección electrónica corporativos<sup>106</sup>. Por su parte, el “perfil y trayectoria profesional” parece que, al menos, deberá incluir las titulaciones académicas oficiales, la experiencia profesional tanto en el sector público como en el sector privado (esto es importante, dado el conocido fenómeno de la llamada “puerta giratoria” o *revolvingdoor*), diferenciando claramente esta experiencia profesional de los cargos públicos (electivos o de designación) desempeñados, lo cual en propiedad no puede calificarse de trayectoria “profesional”<sup>107</sup>.

- *Unidades administrativas y titulares*. La LTPA –art. 10.1.c)–, además de reproducir el precepto estatal, añade: “y la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas”<sup>108</sup>. Se trata de una adición muy oportuna, pues la mención por parte de la LTBG exclusiva al organigrama es excesivamente reduccionista. De entrada, por unidades administrativas habrá que atender, al menos respecto a la Administración de la Junta de Andalucía, a la noción que suministra la LAJA –art. 14.1–, como estructuras funcionales básicas de preparación y gestión de los procedimientos en el ámbito funcional propio de las Consejerías y de las agencias administrativas. Lo cierto es que aun cuando este personal no es, de ordinario, de designación política, sino personal al servicio profesional de las Administraciones Públicas (y, en su caso, personal directivo profesional), su identificación es imprescindible para el adecuado ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos en sus relaciones con el sector público, y, en tal sentido, ya se había pronunciado alguna ley autonómica<sup>109</sup>.

106 De modo similar, en Italia, el tantas veces citado Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, exige publicar –art. 13–: “*all’elenco dei numeri di telefono nonché delle caselle di posta elettronica istituzionali e delle caselle di posta elettronica certificata dedicate, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali*”.

107 La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, perfil contemplará los títulos académicos superados por los altos cargos –art. 14.1–. Asimismo, sería oportuno que la norma prevea que cada alto cargo cumplimente, bajo su propia responsabilidad, su “perfil y trayectoria profesional” al mismo tiempo que formula sus declaraciones de intereses, a la vista de ciertas prácticas de permanente revisión de los currícula atribuidas a errores del personal auxiliar.

108 Este inciso no se encontraba en el Anteproyecto, sino que fue sugerido por la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos en su informe, donde se señalaba que en muchas ocasiones lo que más le interesa a la ciudadanía es identificar a la persona al frente del Servicio que gestiona su procedimiento. De modo similar, en Italia, el Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, exige publicar –art. 13–: “*i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici*”.

109 La Ley 29/2010, de 3 de agosto, del Uso de los Medios Electrónicos en el Sector Público de Cataluña, configura como información a difundir por medios electrónicos, la información sobre la organización, que permita a los ciudadanos conocer la organización administrativa, las competencias de las entidades que integran el sector público, las autoridades, “el personal directivo y el personal a su servicio responsables de la tramitación de los procedimientos administrativos y de la prestación de los servicios públicos” –art. 10.1–.

Siguiendo el criterio señalado para los altos cargos, la identificación a la que alude la Ley debería incluir los datos siguientes: nombre y apellidos, unidad o puesto de trabajo que desempeña, teléfono y dirección electrónica corporativos. Debe recordarse que, de acuerdo con la LTBG –art. 15.2–, con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

Además, el propio Reglamento de desarrollo de la LOPD establece que no será aplicable a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquellas, consistentes únicamente en su nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales –art. 2.2 Real Decreto 1720/2007–<sup>110</sup>. En cambio, a este personal no se exige la publicidad de su perfil y trayectoria profesional, lo cual es lógico si se trata de puestos de trabajo provistos en virtud de los mecanismos propios de la carrera profesional de los empleados públicos, pero es ya discutible en el caso de puestos cubiertos por el personal directivo profesional.

Con todo, puede señalarse que alguna ley estatal reciente ha dado el paso de ordenar la publicación en la web del currículum vitae de todo el personal al servicio de una entidad<sup>111</sup>. Y alguna ley autonómica ordena la publicidad del directorio de todo el personal, que incluya, al menos, información relativa al puesto desempeñado, teléfonos y dirección de correos electrónicos<sup>112</sup>.

#### ***D. Especial referencia a los órganos colegiados***

La LTPA –art. 10.1.f)– ordena también la publicidad de la “Relación de órganos colegiados adscritos y normas por las que se rigen”. Aun cuando, en puridad, los órganos colegiados no dejan de ser órganos, de modo que podrían entenderse incluidos en el organigrama al que se refiere la LTBG, entendemos que esta referencia explícita a los órganos colegiados no es superflua.

---

110 Otra cosa es incluir otros datos personales, como la imagen, que entendemos incumple el principio de calidad del dato, pues no es necesaria para la finalidad a la que sirve la publicidad –art. 4.1 LOPD–.

111 Artículo 9.3 Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

112 Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 13.2–.

En el caso de la Administración autonómica es bien conocido el fenómeno de proliferación de órganos colegiados a través de la legislación sectorial, alcanzando en algunos ámbitos cotas ciertamente sorprendentes<sup>113</sup>. Órganos colegiados sobre los que, en ocasiones, pesan serias dudas sobre su existencia real, no digamos sobre su efectividad. De hecho, la propia LAJA –art. 90– parece ser consciente de ello cuando prevé la extinción del órgano colegiado “en caso de paralización de su actividad, de prolongada inactividad” (sic)<sup>114</sup>. Así, en ocasiones, se aprueban decretos con la exclusiva finalidad de supresión de órganos colegiados de la Administración, que poco después se resucitan en otra norma<sup>115</sup>.

La LTPA precisa, además, que deben ser objeto de publicidad activa las “normas por las que se rigen”. Esta expresión amplia entendemos que alcanza tanto a las normas de creación (en la Administración de la Junta de Andalucía los órganos colegiados pueden ser creados por Decreto del Consejo de Gobierno o por Orden –art. 89.2 LAJA–), como en su caso, los reglamentos de régimen interior<sup>116</sup>.

En general, esta publicidad ya viene llevándose a cabo, respecto a la Administración General de la Junta de Andalucía, a través de la llamada Plataforma de Relación con la Ciudadanía

113 Podría mencionarse casi cualquier sector o materia de la actuación administrativa, pero creo que es especialmente ilustrativo de este fenómeno de proliferación de órganos colegiados el ámbito de los Servicios Sociales: Comisiones de Valoración del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad; Comisión de Seguimiento del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad; Comisión Andaluza de Valoración de Discapacidades y Minusvalías; Comisión Técnica para la Elaboración del Plan Integral para las Personas con Discapacidad; Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad; Consejos Provinciales de Atención a las Personas con Discapacidad; Consejo Andaluz de Mayores; Consejos Provinciales de Mayores; Consejos Locales de Mayores; Consejo Andaluz de Asuntos de Menores; Consejo Regional de la Infancia; Consejos Provinciales de la Infancia; Observatorio de la Infancia; Consejo Asesor sobre Drogodependencias; Comisiones Provinciales de Drogodependencias; Observatorio Andaluz sobre Drogas y Adicciones; Comisión Reguladora de los Tratamientos de Deshabitación con Metadona; Comisión de Acreditación, Evaluación y Control de Centros o Servicios; Comisión Provincial de Medidas de Protección; Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres; Comisión Técnica de Accesibilidad en las Infraestructuras, el Urbanismo, la Edificación y el Transporte en Andalucía; Comité Director para el Impulso y de Coordinación de la Elaboración del III Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones; Comisión Técnica para la Elaboración del Plan Integral de Atención a Menores de 3 Años en Situación de Dependencia en Andalucía 2009-2012, Consejo Andaluz de Mediación Familiar...

114 Pero si el órgano colegiado está creado en una ley, y no funciona de facto, simplemente se ignora su existencia legal. Así, en la aplicación informática “Clara” de la Consejería competente en materia de Administración pública no se menciona el Consejo Andaluz de Servicios Sociales.

115 Así, el Decreto 61/2005, de 1 de marzo, por el que se suprimen determinados órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía, suprimió, entre otros órganos, la Comisión de Artesanía. Y tan solo unos meses más tarde, la Ley 15/2005, de 22 de diciembre, de Artesanía, volvió a crear la Comisión de Artesanía de Andalucía –art. 19–.

116 Asimismo, habría sido oportuno su clasificación atendiendo a los criterios determinados en el artículo 88.2 LAJA: por su alcance (departamental o interdepartamental), por sus funciones (asesores, decisorios y de control) y régimen de adscripción (dependencia jerárquica o autonomía funcional) y, en su caso, de participación administrativa o social.

“Clara”. Sin embargo, esta aplicación no alcanza a los órganos colegiados de las Agencias (Consejo Rector, Comité de control o Comisión de Seguimiento, y Comité Consultivo), y servicios administrativos con gestión diferenciada (Comisión Técnica y, en su caso, consejo de participación social), y que habrá que entender que deben también ser objeto de publicidad activa.

Pero, sobre todo, no se ha incluido la identificación de todos los miembros que integran cada órgano colegiado<sup>117</sup>. Entendemos que ello habría aportado mayor transparencia en este ámbito tan confuso. No se olvide que, de ordinario, en la Administración General de la Junta de Andalucía los miembros de los órganos colegiados son nombrados por Decreto del Consejo del Gobierno o por el titular de la correspondiente Consejería y, en modo alguno, puede alegarse en este ámbito de ejercicio de funciones públicas la protección de datos personales. En la práctica, en algunos casos esta transparencia se ofrece parcialmente<sup>118</sup>. Más aún, en algún caso la norma exige la publicidad de los miembros del colegio<sup>119</sup>.

Por ello, estimamos que la publicidad activa de los órganos colegiados no debería limitarse a la relación de los mismos y de las normas por las que se rigen (ya públicas *per se*), sino que debería alcanzar también a la identificación de todos los miembros del colegio, especificando, en su caso, su condición de Presidente, Vicepresidente o Secretario y, en el caso de los vocales, y siguiendo los criterios de la propia LAJA –art. 20–, si representan a la Administración de la Junta de Andalucía, a otra Administración Pública (indicando de cuál se trata), a organizaciones en representación de intereses legalmente reconocidos (indicando igualmente de cuál se trata), o se trata de personas que actúan en calidad de profesionales expertos.

Pero, además, en este último caso, la transparencia debería dar un paso más allá, dado que su designación no es en representación de una organización pública o privada, sino en su calidad de expertos en una materia o ámbito, debería publicarse un breve currículum de la trayectoria profesional en la que se sustente su designación, así como de su actual falta de

---

117 En este sentido, puede citarse el artículo 18.1 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias.

118 Así, por ejemplo, la web oficial de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía informa sobre la composición del Consejo Rector de la Agencia, pero no así respecto al resto de los órganos colegiados, como el Comité Consultivo <http://www.agenciamedioambienteyagua.es/Default.aspx>. En cambio, ni la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales ni la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía ofrecen información alguna de la composición de sus órganos de gobierno. [http://www.juntadeandalucia.es/agenciaserviciosocialesydependencia/?set\\_language=es&cl=es](http://www.juntadeandalucia.es/agenciaserviciosocialesydependencia/?set_language=es&cl=es).

119 Por ejemplo, el Real Decreto 1716/2011, de 18 de noviembre, por el que se establecen los requisitos básicos de autorización y funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y del tratamiento de las muestras biológicas de origen humano, y se regula el funcionamiento y organización del Registro Nacional de Biobancos para investigación biomédica, establece que el biobanco *dará publicidad de la identidad de los miembros que componen los comités externos* –art. 15–.

vinculación con las organizaciones o intereses implicados en la actuación del órgano, pues la actuación de este tipo de miembros expertos se beneficia de un plus de imparcialidad<sup>120</sup>.

Asimismo, no basta conocer la composición real del órgano colegiado, sino que deberían ser objeto de publicidad activa los principales aspectos de su actuación, como son los acuerdos adoptados en cada sesión o un extracto de los mismos, tal como se viene efectuando desde hace decenios en la Administración Local<sup>121</sup>. Aun en el caso de que el acuerdo contenga datos personales (distintos naturalmente de los relativos a los miembros, tales como asistentes y ausentes, pues no debe considerarse como tales datos personales), pueden entenderse cubiertos por el artículo 15.2 LTBG (“actividad pública del órgano”). De hecho, el siguiente paso debería ser la publicación de las convocatorias de los órganos, así como de las actas de las sesiones, con la salvedad de los datos personales especialmente protegidos<sup>122</sup>.

Finalmente, la mención de la LTPA a los “órganos colegiados” parece que supone descartar de esta transparencia a las llamadas por la LAJA –art. 88.1– “unidades administrativas especiales, bajo la denominación de comités u otras similares que no coincidan con las de los órganos”, tales como grupos y comisiones de trabajo que eventualmente se crean en el seno de la Administración, y cuyos acuerdos en ningún caso pueden tener trascendencia jurídica directa frente a terceros<sup>123</sup>. Sin embargo, entendemos que, salvo que el asunto tratar lo requiera precisamente por afectar a una de las excepciones legales, la transparencia pública debería también penetrar en este ámbito de manera proporcional.

120 La presencia de expertos es frecuente en múltiples órganos consultivos, como justamente se prevé en la propia LTPA en relación con la Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos –art. 49.3–. Pero sucede, además, que en la Administración de la Junta de Andalucía existen órganos consultivos integrados bien exclusivamente por expertos (por ejemplo, Decreto 121/1997, de 22 de abril, por el que se crea el Consejo Asesor de Salud de Andalucía), o con una presencia significativa (por ejemplo, Decreto 6/2000, de 17 de enero, por el que se crea el Consejo Asesor en materia de Turismo para el estudio y elaboración de normas legales y disposiciones de carácter general; o el Comité de Bioética de Andalucía, de acuerdo con el Decreto 439/2010, de 14 de diciembre, por el que se regulan los Órganos de Ética Asistencial y de la Investigación Biomédica en Andalucía). De hecho, el Decreto 439/2010 ya impone a los quienes formen parte de los órganos de ética de Andalucía efectuarán declaración de actividades, en la que consten los potenciales conflictos de intereses que puedan interferir en la función de velar por el cumplimiento de los principios éticos y la salvaguarda de los derechos de los pacientes o de las personas sujetas a investigación –art. 3–. La cuestión es que tales declaraciones deberían ser públicas.

121 En este sentido, el artículo 12.3 del Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, 10 de julio de 2014) se refiere a la relación de órganos colegiados adscritos, las normas por las que se rigen, “así como los extractos de sus acuerdos”. Por su parte, el Proyecto de Ley de Administración Pública vasca, *Diario Oficial del Parlamento Vasco* 17-10-2014, se refiere a la publicidad de los órganos consultivos y de participación social que incluya su actividad y acuerdos –art. 85.2– (Proyecto de Ley retirado).

122 Como de hecho, ya sucede, en ciertos ámbitos, como el universitario, y en algún caso en la propia Administración de la Junta de Andalucía (como la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos de la Consejería competente en materia de archivos). Y, en este sentido, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 13.3– ordena la publicación de las actas de los órganos colegiados.

123 Así, artículo 40.3 LOFAGE.

Por su parte, en relación con las Administraciones Locales, deberían identificarse los miembros de los órganos de gobierno (Pleno, Junta de Gobierno Local, Comisión Especial de Cuentas, Comisiones Informativas y de Control), incluidos los órganos complementarios (Consejos Sectoriales, Juntas de Distrito y demás órganos de gestión desconcentrada, Consejo Social de la Ciudad, Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones...), así como de los Grupos Municipales del Pleno. Además, también deberían entenderse incluidos los Consejos rectores o de administración de las agencias locales y sociedades mercantiles locales (de titularidad íntegramente local, según artículo 38 LAULA) y, en su caso, las comisiones de control (previstas expresamente para las agencias públicas empresariales locales en el artículo 35 LAULA), o de participación (no previstas en la Ley, pero contempladas de ordinario en los estatutos).

## 2. Altos cargos y asimilados

### A. *Ámbito subjetivo*

La LTBG trata la transparencia de los altos cargos y asimilados de modo parcial y disperso en tres preceptos ubicados en el artículo dedicado a la información económica, presupuestaria y estadística –art. 8–. Por su parte, la LTPA –art. 11– dedica un precepto completo a esta cuestión.

De entrada, debe observarse que la LTPA no solo hace referencia a los altos cargos sino también (“y”) a las “personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley”. Asimismo, el apartado a) relativo a la identificación se refiere a “los altos cargos incluidos en el ámbito de aplicación de la normativa sobre incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía”.

Por su parte, la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, declara –art. 2– que, a los efectos de esta Ley, se consideran altos cargos el Presidente de la Junta de Andalucía, el Vicepresidente o Vicepresidentes, los Consejeros y todos aquellos empleos de libre designación por el Consejo de Gobierno que implican especial confianza o responsabilidad y, particularmente, los siguientes:

- a) Los Viceconsejeros, Secretarios Generales, Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos de las Consejerías y asimilados.
- b) Los miembros del Gabinete de la Presidencia de la Junta de Andalucía.
- c) Los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía.

- d) El Presidente, los Consejeros electivos que desempeñen sus funciones con carácter exclusivo y a tiempo completo y el Secretario General del Consejo Consultivo de Andalucía.
- e) Los Presidentes, Consejeros Delegados y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía, o de las sociedades mercantiles con participación directa de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus Organismos Autónomos, superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno o si son nombrados por los propios órganos de gobierno de dichas entidades y sociedades.
- f) Los Delegados del Consejo de Gobierno en las entidades y sociedades aludidas en el párrafo anterior.
- g) Los Presidentes, Directores y asimilados de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía<sup>124</sup>.
- h) Los Presidentes, Directores y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las demás entidades de la Administración de la Junta de Andalucía, y de las fundaciones y consorcios con participación directa de la misma superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno como si son nombrados por los propios órganos de gobierno de las mismas.
- i) Los Delegados Provinciales de las Consejerías, Directores Provinciales de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía o asimilados<sup>125</sup>.
- j) Cualquier cargo nombrado por Decreto o Acuerdo del Consejo de Gobierno con rango igual o superior a Director General.
- k) Los demás altos cargos de libre designación que sean calificados como tales en normas con rango de ley o reglamento.

Pero, además, el propio rótulo del artículo 11 se refiere también –como se ha señalado– a las “personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entidades incluidas en el ámbito

---

124 De acuerdo con el artículo 67.1 LAJA, las personas titulares de las presidencias, direcciones o asimilados de las agencias administrativas serán nombradas y separadas libremente por el Consejo de Gobierno y tienen la consideración de altos cargos a efectos de la normativa sobre incompatibilidades que sea de aplicación, precepto que la LAJA omite respecto a las agencias públicas empresariales y las agencias de régimen especial, pero que deben entenderse igualmente aplicables a estas en aplicación de la letra e) del artículo 2 de la Ley 3/2005.

125 Deben entenderse incluidos también los titulares de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Andalucía, pues son nombrados y separados mediante Decreto del Consejo de Gobierno y sustituyen a las Delegaciones Provinciales afectadas en los casos en que se adopte esta figura –art. 35 LAJA, tras la redacción de la Ley 4/2012, de 21 de septiembre.

de aplicación de la Ley”, noción que reitera en la letra c). No obstante, el propio precepto especifica que esta publicidad activa se aplica exclusivamente a las entidades previstas en el artículo 3, es decir, entidades y órganos del sector público, lo cual tiene sentido pues se trata de exigir un plus de transparencia a las personas que voluntariamente asumen el desempeño de un cargo público, generalmente remunerado. Por tanto, esas otras personas a que se refiere la LTPA más allá de las entidades ya sujetas a la normativa sobre incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, no pueden ser otras que las personas que ejercen la máxima responsabilidad de las entidades locales y universidades públicas, así como de las entidades dependientes o vinculadas a estas, así como sus asociaciones, incluidas en el artículo 3 de la LTPA, pero no sujetas a la Ley 3/2005, de 8 de abril<sup>126</sup>. Y esta interpretación se ratifica por la mención expresa en la letra e) del artículo 11 a las declaraciones de bienes y actividades de los representantes locales.

### **B. Informaciones objeto de publicidad**

Pues bien, las entidades previstas en el artículo 3 deben hacer pública la siguiente información.

- *Identificación y perfil profesional.* Como se señaló antes, la LTPA –art. 11.a)– exige la identificación de los altos cargos incluidos en el ámbito de aplicación de la normativa sobre incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía. Y, además, en la medida en que son titulares de los diferentes órganos, su perfil y trayectoria profesional –art. 10.1.c)–, por lo que nos remitimos a lo tratado más arriba, si bien debe añadirse que durante la tramitación parlamentaria de la LTPA se propuso publicar el *curriculum vitae* de los altos cargos tras su nombramiento<sup>127</sup>.
- *Retribuciones.* La LTBG –art. 8.1.f)– se refiere a las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título<sup>128</sup>. Por su parte, la LTPA –art. 11.b)– ordena la publicidad de las “retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por los altos cargos y por las

---

126 Más dudosa es la vinculación de las corporaciones de derecho público andaluzas y de los órganos estatutarios, como el Parlamento de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz y la Cámara de Cuentas de Andalucía, dado que la sujeción a la LTPA lo es solo en relación con sus “actividades sujetas a Derecho Administrativo” –art. 3.1.g)– o en lo que “afecta al ejercicio de sus funciones de carácter administrativo” –art. 3.2–, respectivamente.

127 Enmienda núm. 65 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014. En Italia, el tantas veces citado Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, exige publicar –art. 14–: “*il curriculum*”.

128 Ya la Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública gallega –art. 17–, dispuso que la página web de la Xunta de Galicia publicará nominalmente las retribuciones públicas percibidas por las personas a que se refiere el artículo 14 de la presente Ley, con expresa indicación de los diferentes conceptos retributivos.

personas que ejerzan la máxima responsabilidad en las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de esta Ley”<sup>129</sup>.

Este precepto no es del todo novedoso en Andalucía, pues la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, tras la modificación efectuada por la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, dispone, en su artículo 14, que el Registro de Actividades, Bienes, Intereses “y Retribuciones” será público, y el contenido de las declaraciones inscritas, que incluyen las retribuciones, se publicarán en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y estarán disponibles en Internet –art. 14.2–<sup>130</sup>. Por su parte, aun cuando la LTPA se vuelve a remitir a “las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de esta Ley”, parece que por tales debe entenderse las previstas en el artículo 3, tal como inicia el artículo 11.

De otro lado, la explicitación de la LTPA a retribuciones “de cualquier naturaleza”, es oportuna, pues permite englobar las llamadas “dietas” o “asistencias”, que pueden llegar a constituir una parte importante del total de los derechos económicos de los altos cargos<sup>131</sup>. Más aún, este mandato de publicidad carecería de interés si únicamente afecta al sueldo, pues solo ya es público en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma<sup>132</sup>. Por el contrario, el interés estriba en publicar las retribuciones totales efectivas anuales, año vencido. Ahora bien, dado que el apartado siguiente se refiere a la publicidad de las “declaraciones de Actividades, Bienes, Intereses y *Retribuciones* de altos cargos de la Administración de la Junta

129 La enmienda núm. 60 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014, propuso la especificación de forma separada según tipo de retribución y con especial detalle de las retribuciones en especie y de los pluses de productividad o incentivos al rendimiento. De modo similar, el Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, 10 de julio de 2014) contempló la publicación de las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por el ejercicio de cargos públicos “con indicación expresa de los diferentes conceptos retributivos y el importe de los gastos de representación de los que haya hecho uso” –art. 13.1–.

130 Así, la Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública gallega, dispuso que la página web de la Xunta de Galicia publicará nominalmente las retribuciones públicas percibidas por las personas a que se refiere el artículo 14 de la presente Ley, con expresa indicación de los diferentes conceptos retributivos –art. 17–.

131 Así, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears, tras establecer que las retribuciones que los miembros del Gobierno y los altos cargos perciban en razón de su cargo tienen que ser objeto de publicidad oficial con indicación expresa de los diferentes conceptos retributivos, añade que también se dará publicidad a las compensaciones y los beneficios –art. 39–. Las enmiendas núm. 61 y 62 formuladas por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014, propuso incluir expresamente a las indemnizaciones por razón del servicio, y las indemnizaciones específicas por gastos de vivienda y alojamiento aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno del 31 de octubre del año 2000.

132 La aplicación de los límites retributivos a los electos locales establecidos en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, deparó como primera sorpresa que el Gobierno aclarara al Colegio de Secretarios e Interventores que los topes salariales máximos no estaban referenciados en los 71.000 euros brutos anuales, que según la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2014 correspondía a un Secretario de Estado, sino en los 100.000 euros, pues los 30.000 euros de diferencia se corresponden con el concepto variable (?) de productividad que se asigna de manera discrecional y que no está detallado en los Presupuestos.

de Andalucía”, parece que debe entenderse que la publicidad de las retribuciones se instrumentará mediante dicha declaración. Pero como quiera que, según la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, en su caso, del Impuesto sobre el Patrimonio, de cada ejercicio económico, que deben presentar anualmente los altos cargos “no serán objeto de la publicidad establecida en el artículo 14, para el Registro de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones”, parece necesario articular una específica declaración anual de retribuciones<sup>133</sup>.

De otro lado, nada se dice sobre el importe de las indemnizaciones y dietas por asistencias y desplazamientos realizados en ejercicio del cargo, y que técnicamente, aun tratándose de derechos económicos, no son retribuciones<sup>134</sup>.

- *Declaraciones de intereses.* La LTBG –art. 8.1.h)– se limita a ordenar la publicidad de las declaraciones de bienes y actividades de los representantes locales, y modifica la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, para ordenar la publicación en el “Boletín Oficial del Estado” del contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado y demás altos cargos –disposición final 2ª–<sup>135</sup>. Pero, de un modo discutible, la LTBG renuncia a imponer idéntica publicidad a los gobernantes y altos cargos de las Administraciones autonómicas. En todo caso, en la Comunidad Autónoma andaluza, ya la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de los Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, se anticipó a la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de Conflictos de Intereses de Miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado, al disponer que el Registro de Actividades, Bienes e Intereses será público, ordenando, además, que el contenido de las declaraciones inscritas se publicarán en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y estarán disponibles en Internet –art. 14.2–. Por ello, la determinación de la LTPA –art. 11.1.d)–, según la cual deberán publicarse las “declaraciones de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de altos cargos de la Administración de la

133 Desafortunadamente el Decreto 176/2005, de 26 de julio, por el que se desarrolla la Ley 3/2005, no ha sido adaptado a la modificación de esta efectuada por la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, como puede comprobarse con la consulta del Registro de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones: <https://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/rdac/inicio.html>.

134 En Italia, el tantas veces citado Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, exige publicar –art. 14–: “i compensi di qualsiasi natura connessi all’assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici”. Por su parte, en España, el Consejo General del Poder Judicial viene informando en su Portal de Transparencia de los gastos de viajes de los altos cargos del CGPJ de forma nominativa, esto es, por alto cargo, objeto del desplazamiento, fechas y gastos desglosados (locomoción, alojamiento y manutención).

135 La redacción original de la Ley 5/2006, de 10 de abril, se limitaba a ordenar la publicación en el “Boletín Oficial del Estado” de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado, de modo que no alcanzaba al resto de altos cargos, las cuales se beneficiaban del carácter reservado del Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales –art. 14.3 Ley 5/2006–.

Junta de Andalucía”, no añade nada a lo ya establecido en la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, tras la modificación efectuada por la Ley 9/2011, de 5 de diciembre<sup>136</sup>. Tal vez ha llegado el momento de considerar la publicación de las declaraciones de renta y patrimonio de los altos cargos<sup>137</sup>.

En relación con las Entidades Locales, la LTPA –art. 11.e)– dispone lo siguiente: “Las declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones, se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares”. En realidad, este precepto se limita a reproducir el artículo 8.1.h) LTBG, el cual tampoco es novedoso<sup>138</sup>.

Relacionado con esto, durante la tramitación parlamentaria de la LTPA se propuso publicar también información relativa a relaciones laborales y contractuales de familiares de altos cargos<sup>139</sup>.

- *Indemnizaciones*. La LTBG –art. 8.1.f)– añade que “Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo”. Y, en este sentido, la LTPA –art. 11.c)– ordena la publicidad de las “indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del cese en el cargo”, de modo que no añade nada sustantivo<sup>140</sup>. A este respecto, debe recordarse que, de acuerdo con la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, los ex presidentes ex vicepresidentes, ex consejeros y ex altos cargos de la Junta de Andalucía tienen derecho a una asignación económica, que varía según los casos –arts. 22, 23 y 24– incompatibles con la percepción

136 Asimismo, debe recordarse que el Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía el día 26 de noviembre de 2014, dispone que el Registro de Actividades, Bienes e Intereses tendrá carácter público. El contenido de las declaraciones inscritas en el Registro se publicará en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, y estará disponible en Internet –art. 16–.

137 Así se propuso en la enmienda núm. 67 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

138 De acuerdo con la LRBRLL –art. 75.7, tras la redacción dada por la Ley 8/2007 del Suelo–, las declaraciones anuales de bienes y actividades deben ser publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal (sic). Tales declaraciones se inscribirán en los Registros de intereses (Registro de Actividades y Registro de Bienes Patrimoniales), que tendrán carácter público.

139 Enmienda núm. 66 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

140 Tanto la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears –art. 39–, como la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto –art. 13.b)– ya se habían anticipado a la Ley estatal ordenando la publicidad de las cesantías o indemnizaciones que se reciban por cualquier concepto vinculado con el ejercicio del cargo público. Véase J. M<sup>o</sup>. Pérez Monguió, “Deberes de los altos cargos andaluces en ejercicio”, *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 80, 2011, pp. 115-146.

de cualquier retribución prestación económica a que tuvieran derecho como consecuencia del cese en los citados cargos.

- *Autorizaciones de compatibilidad.* La LTBG –art. 8.1.g)– establece la publicidad de las resoluciones que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local. Por su parte, la LTPA ha omitido este precepto<sup>141</sup>, probablemente por la sencilla razón de que la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, no impone limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese, a diferencia de lo que sucede en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de Conflictos de Intereses de Miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado. Es lo que sucede cuando se trata de imponer una norma básica accesoria (la publicidad de la autorización) sin haber ordenado la norma básica principal (la exigencia misma de la autorización)<sup>142</sup>.
- *Las agendas institucionales.* Como novedad respecto a LTBG, la LTPA –art. 10.1.m)– ordena la publicidad de “Las agendas institucionales de los gobiernos”. Aun cuando la LTPA se refiere a la agenda de los “gobiernos”, en puridad, quienes llevan una agenda de actos y reuniones son los altos cargos individualmente considerados. Y, en este sentido, otras normas que contemplan la publicidad de las agendas institucionales las refieren a los altos cargos y miembros del gobierno<sup>143</sup>. En cambio, dada la redacción de la LTPA hay que entender que únicamente se exige la publicidad de los miembros de “los gobiernos”, y no del resto de los altos cargos, si bien dado que la Ley emplea el plural, esta publicidad alcanza a los miembros de los Gobiernos Locales.

---

141 Sí se encontraba en el Anteproyecto de Ley.

142 Según la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de Conflictos de Intereses de Miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado, establece que durante los dos años siguientes a la fecha de su cese los altos cargos no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado. Asimismo, las personas que hubiesen desempeñado alguno de los altos cargos deberán efectuar, durante el período de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo, ante la Oficina de Conflictos de Intereses declaración sobre las actividades que vayan a realizar, con carácter previo a su inicio. En el plazo de un mes la Oficina de Conflictos de Intereses se pronunciará sobre la compatibilidad de la actividad a realizar y se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad en la que fuera a prestar sus servicios –art. 8.4–.

143 La Norma Foral 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, refiere a la publicidad de la agenda institucional de actividades a los altos cargos –art. 9–. En este sentido, durante la tramitación del Anteproyecto, el grupo Openkratio propuso la publicidad de las Agendas de todo alto cargo, incluidos los miembros de los órganos de gobierno de todas las Administraciones públicas andaluzas. Más aún, el Proyecto de Ley de Administración Pública vasca, *Diario Oficial del Parlamento Vasco* 17-10-2014, se refiere a los eventos públicos que conforman la agenda de los altos cargos y *personal directivo* de la Administración Pública Vasca –art. 89.2–.

Se trata de una medida interesante, pero plagada de incertidumbres, pues se vuelve a establecer una norma derivada (la publicidad de un documento) cuando no existe la norma principal (la obligación de generar dicho documento), y, de hecho, no existe una noción de agenda institucional, por lo que no está nada claro que información debe contener (actos, encuentros, entrevistas...). A este respecto, habría sido más correcto referir esta obligación a los altos cargos.

De otro lado, tampoco queda claro que, de existir tal agenda, deba publicarse la agenda con antelación a los actos y encuentros o a posteriori<sup>144</sup>. Solo cabe inferir que, al menos con carácter trimestral –art. 9.7–, debe publicarse tal agenda, si existe claro.

- *Otras informaciones.* De otro lado, durante la tramitación parlamentaria de la LTPA se propuso también incluir los gastos realizados utilizando tarjetas de crédito oficiales<sup>145</sup>. Asimismo, debe señalarse que algunas normas contemplan otros aspectos de interés, como los cargos o representación que ostentan en otros órganos y entidades por su propia condición, así como otro tipo de cargos públicos que, en su caso, ostenten<sup>146</sup>. También se contempla en algún caso la publicidad de la información sobre ciertos beneficios de los que disfrutaban de ordinario los altos cargos, tales como teléfonos móviles corporativos, vehículos oficiales o concertados a su disposición y tarjetas de crédito, la cuantía de los gastos protocolarios<sup>147</sup>, o de los llamados gastos de representación<sup>148</sup>. Y, en algún caso, un inventario de obsequios percibidos durante el ejercicio de sus funciones<sup>149</sup>.

144 A este respecto la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ordena que se mantendrán públicas al menos durante un año –art. 14.1–. Por su parte, el Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, 10 de julio de 2014) contempló la publicidad de las agendas públicas de los miembros del Gobierno y de los altos cargos, “que se mantendrán públicas, como mínimo, durante un año. En el caso en que por razones de seguridad no pueda hacerse pública la agenda con carácter previo, la publicidad se hará a posteriori”.

145 Enmienda núm. 63 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

146 Norma Foral 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública –art. 9–; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 14.1–. Por su parte, Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias, se refiere a los órganos colegiados administrativos o sociales de los que es miembro –art. 19–.

147 Artículo 20 Ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza sobre transparencia y libre acceso a la información (BOP Zaragoza 01-04-2014). Por su parte, el Consejo General del Poder Judicial viene informando en su Portal de Transparencia de los gastos protocolarios generados por los actos de apertura del año judicial.

148 La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, contempla el importe de los gastos de representación autorizados al inicio de cada ejercicio y de los efectivamente realizados en el mismo –art. 14.1–.

149 Artículo 8 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Calp sobre Transparencia y Buen Gobierno (BOP Alicante 16-05-2014), el cual añade que tal inventario debe detallar la descripción de los objetos, la persona o entidad que hizo el obsequio, la fecha y el motivo, así como el uso o lugar donde se encuentra almacenado.

### 3. Transparencia en el funcionamiento de los órganos de gobierno

#### A. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía

La LTPA –art. 22.1– dispone lo siguiente: “El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (...), sin perjuicio del secreto o reserva de sus deliberaciones, harán públicos con carácter previo a la celebración de sus reuniones el orden del día previsto y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado, así como la información contenida en el expediente que se haya sometido a su consideración, en los términos que se establezcan reglamentariamente”<sup>150</sup>. Y añade –apartado 2–: “A efectos del cumplimiento de lo previsto en el apartado anterior, y para preservar el respeto a los límites aplicables a la publicidad activa establecidos en esta Ley, las consejerías proponentes determinarán con ocasión de la remisión del expediente al Consejo de Gobierno la información respecto de la que deba mantenerse alguna reserva, de acuerdo con la normativa aplicable. La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras establecerá los criterios de coordinación que sean convenientes”<sup>151</sup>.

Para entender la novedad que supone este precepto debe recordarse que, siguiendo casi al pie de la letra lo ya dispuesto en la anterior Ley andaluza 6/1983, de 21 de julio, de Gobierno y Administración –art. 29–, la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispuso bajo el rótulo de “*Deber de secreto*”: “1. Los documentos que se presenten al Consejo de Gobierno tendrán carácter reservado hasta que el propio Consejo de Gobierno acuerde hacerlos públicos. 2. Las deliberaciones del Consejo de Gobierno, así como las opiniones o votos emitidos en él, tendrán carácter secreto, estando obligados sus integrantes a mantener dicho carácter, aun cuando hubieran dejado de pertenecer al Consejo de Gobierno”.

Y el artículo 30.3: “Los acuerdos del Consejo de Gobierno deberán constar en un acta, en la que figurarán, exclusivamente, las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de los asistentes, los acuerdos adoptados y los informes presentados”.

La regla del carácter secreto de las deliberaciones del órgano de Gobierno está tomada de la Ley 50/1996, de 27 de noviembre, del Gobierno –art. 5.3–. Es, además, una regla común en Derecho comparado como garantía de unidad y cohesión del colegio. Pero de aquí no cabe inferir una potestad gubernativa para aplazar discrecionalmente *sine die* la publicidad de los documentos que figuren en los expedientes que les corresponda resolver. Es decir, el problema

---

150 La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, contiene un precepto muy similar –art. 14.3–, si bien existe una diferencia relevante, pues esta Ley únicamente ordena publicar los acuerdos de alcance general.

151 Este precepto no se encontraba en el Anteproyecto de Ley de junio de 2013, pero sí aparece en la versión del Anteproyecto de enero de 2014.

se sitúa en el primer apartado, según el cual “Los documentos que se presenten al Consejo de Gobierno tendrán carácter reservado hasta que el propio Consejo de Gobierno acuerde hacerlos públicos”, precepto que no se recoge en la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pero sí se contiene en otras leyes autonómicas<sup>152</sup>.

En todo caso, una de las múltiples derivaciones de la instrucción del macro caso de los EREs por la Jueza Alaya, dio lugar a un conflicto de jurisdicción entre la jueza y el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, resuelto por la Sala 5ª del Tribunal Supremo, mediante Sentencia de 20 de septiembre de 2011. Frente a la alegación del Gobierno andaluz de que los informes emitidos por los Consejeros, y que se trata de documentos que forman parte de las actas por imperativo del art. 30.3 de la citada Ley 6/2006, se encuentran dentro de las previsiones del art. 31.1, teniendo carácter reservado y pudiéndose hacer públicos solo por acuerdo del Consejo de Gobierno, la Sentencia declara:

«Pues bien, una interpretación sistemática de ambos preceptos lleva a descartar ese planteamiento genérico, ya que el legislador autonómico distingue en los arts. 30.3 y 31 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, entre aquellos aspectos de las sesiones del Consejo que se hacen públicos a través de su incorporación a las actas, que incluyen los “informes presentados”, y aquellos otros reservados o secretos que se recogen en el art. 31, de manera que significaría atribuir al legislador una regulación contradictoria si un mismo informe, en cuanto forma parte del acta puede hacerse público y en cuanto documento presentado al Consejo de Gobierno tiene carácter reservado. Uno es el régimen de los informes presentados, que el legislador ordena incorporar a las actas, con los efectos de publicidad que ello comporta y, otro distinto, el correspondiente al resto de los documentos presentados, que adquieren por esa sola condición el carácter de reservados.

No está demás señalar al respecto, que el art. 31.1 de la citada Ley 6/2006, precepto que antes hemos reproducido y que no se recoge en la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a diferencia de lo que se establece en la Ley de Secretos Oficiales, *no dispone una declaración de carácter reservado de documentos en razón de su contenido o alcance sino en función y por el solo hecho de presentarse al Consejo de Gobierno, no porque su contenido y conocimiento pudiera afectar a situaciones o valores concretos constitucionalmente protegidos y ponderables. Tan es así, que con esa redacción del precepto, pueden incluirse entre los reservados, por el solo hecho de su presentación al Consejo de Gobierno, documentos que por su naturaleza son públicos y por lo tanto accesibles a los interesados a pesar de*

---

<sup>152</sup> Así, la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno de Euskadi –art. 20.3– establece: “Los documentos que se presenten al Gobierno tendrán carácter reservado y secreto hasta que el propio Gobierno acuerde hacerlos públicos. Igual carácter tendrán las deliberaciones del Gobierno, estando obligados sus miembros a mantenerlo, aun cuando hubieran dejado de pertenecer al mismo”. O la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, establece que los documentos que se presenten a las reuniones del Consejo de Gobierno, hasta que solo los haya publicado, tendrán el carácter de reservado y las deliberaciones, el de secreto. Las actas de las sesiones del Consejo de Gobierno no son públicas –art. 16–.

esa declaración de reservados. En realidad se trata de un mandato de reserva dirigido a los miembros del Consejo de Gobierno respecto de los documentos que se presenten al mismo, que complementa las previsiones del número 2 del precepto en cuanto al secreto de las deliberaciones, opiniones y votos, mandato, por lo tanto, de muy distinta naturaleza al que se contiene en el art. 30.3 sobre el contenido de las actas, que precisamente viene a determinar aquellos aspectos que deben constar en las mismas para su conocimiento.

Es por ello que no puede compartirse la genérica identificación de los “informes presentados” a que se refiere el art. 30.3 con los “documentos que se presenten al Consejo” que indica el art. 31.1, ni por lo tanto la consecuencia de que ello comunica a las actas la condición de reservadas y determina la sujeción a la facultad del Consejo de Gobierno para hacerlas públicas. Decae con ello el fundamento esencial del requerimiento de inhibición dirigido en su día a la titular del Juzgado de Instrucción n.º 6 de Sevilla»<sup>153</sup>. (...)

Se concluye de todo ello, *que las actas de las reuniones del Consejo de Gobierno son públicas y no tienen carácter reservado en cuanto al contenido que les es propio y que se contempla en el art. 30.3 de la Ley 6/2006*, con las precisiones que se acaban de hacer, y en ese sentido ninguna competencia puede invocar con éxito el Consejo de Gobierno para “hacerlas públicas”, como se pretende en el requerimiento de inhibición formulado a la titular del Juzgado de Instrucción n.º 6 de Sevilla, lo que determina la improcedencia de dicho requerimiento y de la denegación de la remisión.

Pues bien, el antecedente inmediato del artículo 22.1 LTPA se encuentra en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que adoptó las siguientes medidas:

---

153 «Otra cosa es el alcance que deba darse al concepto “informes presentados” del repetido artículo 30.3 de la Ley 6/2006, que ha de ponerse en relación con el procedimiento establecido para la adopción de los acuerdos a que se refiere el acta y, por lo tanto, entender que con ello se alude a aquellos informes exigidos como requisito formal del procedimiento, integrados necesariamente en el mismo, cuya omisión o contenido pueda afectar a la validez del acuerdo. Ello nos advierte y pone de manifiesto que el artículo 30.3, en contra de lo que parece desprenderse de las argumentaciones de la Titular del Juzgado en conflicto en el citado auto de 6 de julio de 2011, no contempla un concepto absoluto de “informe” que comprenda todas las formas de valoraciones, apreciaciones o pareceres, que concurren a la adopción de un acuerdo, porque no puede descartarse la existencia de otros que, emitidos por escrito o verbalmente, no responden a una exigencia procedimental concreta sino que constituyen valoraciones y apreciaciones de los titulares de órganos que intervienen o participan en la adopción del acuerdo, como expresión de una posición o parecer al respecto y no en el cumplimiento de un requisito del procedimiento. Este tipo de valoraciones o pareceres en cuanto quedan fuera del concepto a que se refiere el artículo 30.3, no deben formar parte del contenido de las actas concretado en dicho precepto, pudiéndose integrar, según su forma y alcance, entre los documentos remitidos al Consejo de Gobierno a que se refiere el artículo 31.1 o las opiniones y apreciaciones cuyo carácter secreto declara el artículo 31.2. Ahora bien, en ambos supuestos, su eventual existencia o reflejo en las actas no autoriza a atribuir a las mismas un carácter reservado que no tienen y negar su remisión, pero sí a hacer valer esa circunstancia por el Consejo de Gobierno y denegar, fundadamente, la remisión de ese concreto contenido impropio de las actas, en los términos que luego se expondrán».

- Los órdenes del día de las reuniones del Consejo de Gobierno, los documentos integrantes de los expedientes de los asuntos aprobados y los acuerdos adoptados serán públicos en los términos previstos en el presente Acuerdo.
- El día anterior a la celebración de las reuniones del Consejo de Gobierno, estarán disponibles los órdenes de día de las mismas a través del portal web <http://www.juntadeandalucia.es>.
- Tendrán carácter público, y serán accesibles en los términos del presente Acuerdo, los documentos que integran el expediente que el órgano competente haya elevado al Consejo de Gobierno y hayan servido para fundamentar su decisión.
- En todos los asuntos que se eleven a la decisión del Consejo de Gobierno la Consejería competente incorporará una propuesta motivada en la que indicará expresamente, y así lo hará constar en el respectivo expediente, los acuerdos y documentos sobre los que deba mantenerse el carácter de reservado total o parcialmente. A estos efectos, solo podrán aplicarse los límites a los que se refiere el punto quinto.
- El texto de los acuerdos adoptados y los documentos que correspondan se publicarán en el portal web de la Junta de Andalucía indicado anteriormente en un plazo no superior a tres días desde la celebración de la reunión.

Con todo el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de diciembre de 2013 partía del pie forzado de la redacción del artículo 31 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que añadía lo siguiente: “El Consejo de Gobierno, cuando sea procedente, levantará el carácter reservado de los documentos que se le presenten, conforme a lo establecido por el artículo 31.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre”.

Por ello, es de agradecer que se haya aprovechado la aprobación de la LTPA para modificar, mediante la disposición final primera, el citado artículo 31 de la Ley 6/2006, queda redactado como sigue:

*“Artículo 31. Transparencia.*

1. El Gobierno actuará en su funcionamiento con transparencia y hará público con carácter previo a la celebración de sus reuniones el orden del día previsto y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado.
2. En todo caso, las deliberaciones del Consejo de Gobierno, así como las opiniones o votos emitidos en él, tendrán carácter secreto, estando obligados sus integrantes a mantener dicho carácter, aun cuando hubieran dejado de pertenecer al Consejo de Gobierno.

3. La información contenida en los expedientes de los asuntos sometidos al Consejo de Gobierno estará sujeta a los criterios y reglas generales de acceso establecidos en la legislación en materia de transparencia, aplicándose estos por las consejerías que los hayan tramitado”.

Por tanto, se suprime la regla del carácter reservado de los documentos presenten al Consejo de Gobierno, los cuales quedan sometidos al régimen general de accesibilidad<sup>154</sup>.

## **B. Publicidad de los plenos de las entidades locales**

Como es bien sabido, la LRBRL –art. 70.1– establece: “Las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales son públicas, salvo en relación con los asuntos que puedan afectar al derecho fundamental a la intimidad de las personas, en cuyo caso la sesión podrá ser secreta, previo acuerdo del Pleno adoptado por mayoría absoluta”<sup>155</sup>. A partir de este precepto, la jurisprudencia (STS 01-09-1987, Ar. 7713) reconoció la existencia de una acción pública para exigir la publicidad de los acuerdos de las Corporaciones Locales basada en el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos<sup>156</sup>.

Pero recientemente el Tribunal Constitucional (STC 161/2013), ha ido más allá: “La exigencia de publicidad de la actividad desarrollada por los órganos de carácter representativo se constituye como un instrumento que posibilita el control político de los elegidos por los electores y se proyecta en relación con la *publicidad de sus sesiones, la publicación de las deliberaciones y los acuerdos adoptados, y el acceso a la documentación que los sirva de soporte*. Esta exigencia de publicidad es, por tanto, no solo una genérica manifestación del principio democrático del Estado (art. 1.1 CE), sino también una *manifestación del derecho de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos* (art. 23.1 CE). Dentro de las corporaciones locales, esta exigencia de publicidad, incluyendo la de sus sesiones, es

---

154 Se trata de una regla muy avanzada en el panorama autonómico. En este sentido, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias, prevé la publicidad del orden del día del Consejo de Gobierno previamente a su celebración y los acuerdos del Gobierno de Canarias, de conformidad con el ordenamiento jurídico –art. 17.3–. Debe señalarse que el Proyecto de Ley se limitaba a contemplar la publicidad del extracto de los acuerdos del Gobierno de Canarias cuya divulgación resultara de mayor relevancia pública.

155 En el mismo sentido se expresa el ROF –arts. 88.1 y 227.1–. Tempranamente, el Tribunal Supremo expresó que la publicidad de las sesiones significa la existencia de un derecho público subjetivo de los ciudadanos, en general, a asistir y presenciar las reuniones de estos órganos (STS 21-06-1983).

156 Según esta Sentencia –ponente Delgado Barrio– la “generalidad de los ciudadanos está formalmente interesada en aquella publicidad, o lo que es lo mismo, está legitimada para impugnar los acuerdos municipales que la menoscaben, lo que equivale a reconocer la existencia de una acción pública para hacer efectiva tal publicidad. Acción pública que está implícita en el sistema y que contribuye, en último término, a hacer posible la participación ciudadana –art. 9.2 de la Constitución– y a facilitar la puesta en marcha, en su caso, del control judicial de la Administración que tan ampliamente dibuja el artículo 106.1 de la Constitución y que en esta completa configuración integra la cláusula regia del Estado de Derecho”.

aplicable a la actividad del pleno municipal, en tanto que órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones, que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el art. 137 CE". Por tanto, el Tribunal Constitucional considera que forma parte del derecho fundamental de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) la publicidad de las sesiones del pleno municipal, la publicación de las deliberaciones y los acuerdos adoptados, y el acceso a la documentación que los sirva de soporte.

A este respecto, la LTPA contiene dos reglas respecto a los plenos de las entidades locales, no contempladas en la LTBG<sup>157</sup>. De un lado, la LTPA –art. 10.3– establece lo siguiente: "Las entidades locales de Andalucía publicarán, además, la información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio, *así como las actas de las sesiones plenarias*". Aun cuando desde hace años existe la praxis de publicación en internet de las actas de las sesiones plenarias, este precepto que sigue el criterio de otras leyes autonómicas<sup>158</sup>, es oportuno, pues –como es sabido– esta publicación fue en su día objeto de alguna controversia desde la perspectiva de la legislación de protección de datos personales. Sin embargo, esta controversia se había pacificado pues desde la propia AEPD se venía admitiendo a partir del artículo 70.1 LRBRL la publicación de las actas de las sesiones plenarias<sup>159</sup>. Por ello, tal vez se podría haber dado algún paso más, y posibilitar la publicidad de las sesiones de otros órganos, como las Comisiones Informativas y Consejos sectoriales.

De otra parte, la LTPA –art. 21– añade el siguiente precepto relativo a la Publicidad de los plenos de las entidades locales: "Cuando las entidades locales celebren sesiones plenarias, facilitarán, salvo que concurran causas justificadas de imposibilidad técnica o económica, su

157 Curiosamente, el Consejo de Concertación Local en su informe al Anteproyecto de 12 de julio de 2013, manifestó su oposición a este precepto, por considerar que pudiera suponer una intromisión en el funcionamiento de los órganos locales.

158 Ley 29/2010, de 3 de agosto, del Uso de los Medios Electrónicos en el Sector Público de Cataluña –art. 10.2–. Esta Ley declara que pueden incluirse datos de carácter personal sin contar con el consentimiento de la persona interesada, si se trata de datos referentes a actos debatidos en el pleno de la corporación o a disposiciones objeto de publicación en correspondiente el boletín oficial.

159 Como es sabido, la AEPD en resoluciones como la 596/2003, de 4 de noviembre, tiene establecido que la publicidad de las sesiones plenarias debe cohonestarse con otras previsiones legales que limitan el acceso a la información contenidas en la propia LRBRL (derecho a la intimidad) y en la LOPD (datos personales de especial protección). En síntesis, se entiende que salvo que en las copias y certificaciones consten datos de carácter personal especialmente protegidos, esto es, los contemplados en el artículo 7 LOPD, en el resto de supuestos, la comunicación de los datos de carácter personal que obren en dichas copias y certificados, vendría amparada por el artículo 70.3 de la LRBRL, en relación con lo dispuesto en el artículo 11.2.a) de la LOPD. Asimismo, el conocido informe de la AEPD de 20 de diciembre de 2004 admitió la comunicación de datos, mediante su inclusión en Internet, cuando dichos datos se refieran a actos debatidos en el Pleno de la Corporación. Véase, A. C. Navarro Sánchez, "Protección de datos personales *versus* grabación y difusión –incluido internet– de las sesiones plenarias municipales, según la AEPD", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Revista 22/2013, pp. 2.158-2.171.

acceso a través de Internet, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrada la misma. En todo caso, las personas asistentes podrán realizar la grabación de las sesiones por sus propios medios, respetando el funcionamiento ordinario de la institución”<sup>160</sup>.

En cuanto a la grabación y transmisión de las sesiones plenarias, en un principio, la jurisprudencia –SSTS 08-11-1984, 18-12-1990– entendió que ante la falta de regulación normativa corresponde al Presidente, en ejercicio de sus facultades de policía de sesiones, autorizar o no el uso de grabadoras o de cámaras de televisión tanto por parte del público como por parte de los propios miembros de la Corporación<sup>161</sup>. Y, de hecho, no pocos reglamentos orgánicos contenían la prohibición expresa de grabación de la imagen y sonido de las sesiones de pleno, sin la previa y discrecional autorización de la Presidencia del Pleno, a los medios de comunicación social no autorizados, a los Concejales/as y al público en general.

Sin embargo, en aplicación de la doctrina constitucional (SSTC 56/2004 y 57/2004) sobre acceso de profesionales con medios de captación de imagen a las vistas celebradas en las salas de los tribunales de justicia, la jurisprudencia más reciente considera nula toda restricción en exclusiva a servicios municipales de la grabación en vídeo y de la difusión de la señal audiovisual de las sesiones del Pleno (STS de 11 de mayo de 2007, Ar. 5838), pues tales acuerdos vulneran la libertad de información del artículo 20.1 CE, dado que la limitación del acceso de las cámaras implica una suerte de censura previa de la obtención de la información, privando de esta manera no solo al medio de comunicación afectado de su derecho fundamental, sino

---

160 El texto de la enmienda núm. 80 formulada por el G.P. Popular de Andalucía era mucho menos vinculante para las entidades locales (“priorizando”). BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

161 Así la STS 8 noviembre 1984 –Ar. 5610–, declaró que, ante la falta de regulación normativa, la autorización o prohibición del uso de grabadoras debía configurarse como facultad de régimen interno, “de policía de sesiones”. La solución era, además, coherente con la regulación de la Ley de Régimen Local –art. 296–, entonces aún vigente, según la cual correspondía al Presidente decidir sobre el carácter público de la sesión. Pero lo cierto es que este criterio se mantuvo en la STS 18 diciembre 1990 –Ar. 10407–. Frente a la alegación del Abogado del Estado, según la cual la prohibición del uso de grabadoras –tanto por parte del público como por parte de los propios miembros de la Corporación– decretada por el Alcalde era materia propia del Reglamento Orgánico de la Corporación, el Supremo ratificó el criterio de la Sentencia anterior, en el sentido de que tal decisión “no incide en las normas generales de organización y funcionamiento de la Corporación, sino que se trata, más bien, de una medida concreta encaminada a velar por el buen orden de las sesiones, comprendida, por ende, dentro de las facultades de policía interna inherentes a las atribuciones del Presidente de la Corporación”. Asimismo, la Sentencia declaró que el acuerdo en cuestión no impide ni restringe el carácter público de las sesiones, sino que “trata de impedir que la utilización de dichos aparatos por el público o por los concejales pueda interferir en el normal desarrollo de la sesión en cuanto pudiera coartar la libertad de exposición de los miembros de la Corporación, si saben que sus palabras están siendo grabadas”. E, incluso –y esto es más que discutible–, la Sentencia refiere el deber estatutario de los miembros de las Corporaciones Locales de guardar reserva para justificar este criterio. En efecto, no se entiende cómo se puede vulnerar el deber de reserva respecto de lo manifestado en una sesión pública. Vid. la crítica a esta sentencia de J. Tudela Arana, “Participación política y titularidad del derecho a la información”, *La Ley*, 1991-3, pp. 202 y ss., para quien el caso debería haberse planteado desde la perspectiva del artículo 23.2, es decir si el status representativo de los concejales resulta o no vulnerado por el hecho de prohibirles asistir al Pleno con grabadoras.

obstando también el derecho a la información de los vecinos. Y, en tal sentido, se han venido pronunciando los tribunales<sup>162</sup>.

Y desde la perspectiva de la protección de datos, se ha admitido que de la LRBRL se desprende una habilitación legal suficiente en orden al tratamiento de los datos personales que permite concluir que la grabación y publicitación de las sesiones plenarias por la propia Corporación Local es conforme a la LOPD –art. 6–<sup>163</sup>. Por ello, la LTPA se limita a configurar como obligación legal de las Corporaciones Locales una posibilidad ya admitida por el ordenamiento.

Sin embargo, más reciente es el fenómeno de la grabación y difusión a través de internet de las sesiones plenarias por parte de los ciudadanos (típicamente a través del canal de youtube). En concreto, la prohibición de algunos Ayuntamientos a la grabación de las sesiones plenarias por parte de los asistentes a motivado tramitación del Defensor del Pueblo Andaluz, de la queja 11/6012, dirigida a la FAMP relativa a la negativa de algunos municipios a la grabación de los Plenos municipales, en el sentido de que, por parte de la FAMP, se haga llegar a todos los Ayuntamientos de Andalucía que, en aras al respeto de lo previsto en el artículo 20 CE, en relación con lo establecido en el artículo 70 LRBRL, no se impida la grabación y difusión de los plenos que se celebren en los Ayuntamientos por los distintos medios de comunicación audiovisuales, cualquiera que sea su titularidad, sin otros límites que los que específicamente se deriven de las previsiones normativas del ordenamiento jurídico aplicable en cada caso<sup>164</sup>.

162 Así, Sentencia 95/2003, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 2 de enero de 2003, Sentencia del Tribunal Superior de Canarias (Las Palmas), de 25 de febrero de 2014, rec. 272/2013. Sentencia 277/2013, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 23 de abril de 2013. Véase A. R. Antelo Martínez, “Ley de Transparencia y Administración Local: propuestas para el levantamiento del velo”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 13, Sección Actualidad, Quincena del 15 al 29 jul. 2014; Felipe Albea Carlini, “El derecho ciudadano a la publicidad de las sesiones plenarias: su legítimo ejercicio, sus límites y su eventual e indebida utilización para impedir el normal desarrollo de sus funciones”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 12, Quincena del 30 jun. al 14 jul. 2014. Una posición más estricta en J. C. Velasco Parra, “Publicidad de las actas del Pleno y de otros órganos colegiados en la web corporativa”, *QDL* 24 de octubre de 2010.

163 Eso sí con ciertos requisitos. Así, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid señalaba los siguientes: con carácter previo a realizar la grabación de los Plenos, se deberá crear el correspondiente fichero de datos de carácter personal; se deberá informar a los miembros del Pleno que van a ser grabados, dando cumplimiento al derecho de información del artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre; también se garantizará, en su caso, el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición; y, en ningún caso se grabará al público asistente. Pero al tener la consideración de un acto de carácter público, se consideraba lícito difundir por Internet en el portal web de esa Corporación. Y a la exigencia de creación previa del fichero se ha referido también la Agencia Española de Protección de Datos en su Informe de 24 de febrero de 2012.

164 Como precedente, cabe citar la queja 11/1882, presentada por un ciudadano por la negativa del Ayuntamiento de Cádiar (Granada) a que se le permitiera grabar la celebración de los plenos municipales, en la que fue emitida la Resolución que más adelante se reproduce y en la que queda plasmada la posición del Defensor del Pueblo Andaluz, en las recomendaciones siguientes: *RECOMENDACIÓN 1: para que se abstenga de impedir a D... la grabación de los Plenos y la difusión de dicho material, siempre con respeto a la normativa en materia de protección de datos de carácter personal y restante normativa que resulte de aplicación*. Ello, con la consecuencia de que, a nuestro juicio, debe considerarse que el reclamante está autorizado no solo para captar grabaciones sonoras de la celebración de los Plenos, y a difundirlas, sino también a captar imágenes de dichos Plenos, en cualquiera

Pues bien, incluso la propia AEPD, en una reciente resolución de 20 de mayo de 2014, ha venido a admitir estas prácticas ciudadanas: partiendo de la doctrina constitucional según la cual el derecho a la libertad de expresión como el derecho a comunicar y difundir información son derechos individuales cuya titularidad no queda restringida a los profesionales de los medios de comunicación, sino que, por el contrario, la ostentan todas las personas físicas, se considera que la captación, grabación y posterior volcado en Internet del contenido de una sesión plenaria del Ayuntamiento es legítima, pues se realizan en un acto público, siendo realizadas por asistentes, que, como participantes de un acto público, se encuentran habilitados para la recepción de la información que se proyecta en dicho acto público, admitiéndose incluso la grabación de una actuación de un funcionario público (el secretario).

De este modo, el artículo 21 deja claro el derecho de los ciudadanos a grabar las sesiones por sus propios medios, saliendo al paso de alguna antigua resolución jurisdiccional, y de acuerdo con la indicada doctrina constitucional y la postura reciente de la AEPD. Además, es muy pertinente la previsión en la Ley, pues no cabe olvidar que la grabación de imágenes mediante cámaras, desde el punto de vista de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, constituye una forma de tratamiento de datos de carácter personal. Y aun cuando la declaración de publicidad de las sesiones plenarias de la LRBRL daría cobertura al tratamiento de las imágenes de los miembros del pleno y funcionarios que intervienen en el acto –como se ha visto antes–, es cuestionable que alcance a terceros, pues el régimen de publicidad al que quedan sometidas las celebraciones de los plenos no convierte a estos, desde la perspectiva de protección de datos, en una “fuente accesible al público” en los términos del artículo 3.j) de la LOPD.

### **C. Órganos colegiados de las entidades locales**

La LTPA –art. 22.1– dispone que “los órganos colegiados de gobierno de los ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades de municipios, sin perjuicio del secreto o reserva de sus deliberaciones, harán públicos con carácter previo a la celebración de sus reuniones el orden del día previsto y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado, así como la información contenida en el expediente que se haya sometido a su consideración, en los términos que se establezcan reglamentariamente”<sup>165</sup>.

---

de los formatos existentes (fotografía, vídeo...), y a difundirlas. RECOMENDACIÓN 2: para que, en adelante, se advierta a todos los participantes en el Pleno Municipal que las sesiones pueden ser grabadas en formato no solo sonoro sino audiovisual, para su posterior difusión en medios de comunicación.

165 La inclusión expresa de las mancomunidades tiene origen en las enmiendas núm. 13 formulada por el G.P. Izquierda Unida–Los Verdes Convocatoria por Andalucía, y núm. 34 formulada por el GP Socialista. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

Como es conocido, ya el ROF –art. 229.1– dispuso que las convocatorias y órdenes del día de las sesiones del Pleno deben transmitirse a los medios de comunicación social de la localidad y se harán públicas en el tablón de anuncios de la Corporación<sup>166</sup>. De otra parte, según el ROF –art. 229.2–, la Corporación debe dar publicidad “resumida” del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y también de la Junta de Gobierno Local<sup>167</sup>. Por tanto, en lo que se refiere a las Entidades Locales, además de elevar a rango de ley un criterio establecido en un reglamento de modesta posición en el sistema de fuentes del régimen local, la LTPA efectúa una modernización de las reglas de publicidad referidas a las sesiones del pleno, actualizándolas a las nuevas tecnologías, al tiempo que extiende la regla sobre la publicidad de la convocatoria y del orden del día de la misma de las sesiones plenarias a la Junta de Gobierno Local, en paralelo a la idéntica publicidad establecida para el Consejo Gobierno de la Comunidad Autónoma. Asimismo, en relación con los acuerdos, la LTPA actualiza el mandato de publicidad “resumida” del ROF<sup>168</sup>.

De otro lado, debe recordarse que la LRBRL –art. 70– declara que no son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local, cuya constitucionalidad ha sido avalada recientemente<sup>169</sup>.

---

166 E, incluso, deben notificarse a las asociaciones vecinales registradas, cuando así lo soliciten expresamente y en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la Entidad –art. 234.a) ROF–.

167 A tal efecto, además de la exposición en el tablón de anuncios de la Entidad, “podrán” utilizarse los medios ss.: edición, con una periodicidad mínima trimestral, de un Boletín informativo propio de la Entidad –que es obligatorio para los Ayuntamientos capitales de provincia o de más de 50.000 habitantes, art. 197 ROF–; y publicación en los medios de comunicación social del ámbito de la Entidad.

168 Véase J. Brines Almiñana, “La previa publicidad, en la web municipal, en el marco de la ley de transparencia y del principio de información, del contenido de los asuntos del orden del día a someter al pleno”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 6, Sección Actualidad, Quincena del 30 mar. al 14 abr. 2014, Ref. 674/2014, p. 674. El autor propone justamente la previa publicidad en la web municipal, junto con el orden del día de la convocatoria del pleno, del contenido íntegro de los asuntos que se le someten, y ello a partir del reglamento orgánico de cada Entidad Local. Como puede verse, la LTPA viene a imponer precisamente esta medida.

169 El Tribunal Constitucional (STC 161/2013) ha declarado que la regla de la LRBRL de no publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno Local es constitucional “siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno”. Es decir, en el caso de que la Junta de Gobierno Local ejercite competencias delegadas por el Pleno sus sesiones deben ser públicas, como las de solo. Esto es así, puesto que algunas de las atribuciones que el pleno puede delegar en la junta de gobierno local no son meras decisiones administrativas de carácter estrictamente reglado en que esté ausente la necesidad de valorar y ponderar criterios discrecionales. “Hay atribuciones que afectan a las más importantes decisiones sobre operaciones crediticias, contrataciones y concesiones de toda clase, aprobaciones de proyectos de obras y servicios y adquisiciones de bienes y derechos y su enajenación. El legislador otorga estas atribuciones al pleno para que sean adoptadas en sesiones dotadas de una completa publicidad que garantice el control ciudadano en la toma de posición y en el proceso de deliberación de sus representantes municipales, como una manifestación de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, tomando en consideración la importancia y relevancia política de esas decisiones en lo que afecta a los intereses municipales y la necesidad de que sean adoptadas con la máxima transparencia. La circunstancia de que, aprovechando el carácter preceptivo de la no publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local y mediante la mera delegación de atribución del pleno en la junta, quedara imposibilitado el control de la ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones, que, por su importancia, legalmente están sometidas al régimen de publicidad, supondría un menoscabo del principio democrático (art. 1.1 CE) y una vulneración de las posibilidades de

Pero esto no significa una declaración de carácter secreto de las mismas. Simplemente, tales las sesiones serán a puerta cerrada, con el objeto de que los miembros puedan deliberar y adoptar acuerdos libres de presión<sup>170</sup>. Probablemente, con la finalidad de no contradecir la declaración del carácter no público de las sesiones de la Junta de Gobierno Local contenida en la LRBRL, la LTPA no ha querido pronunciarse sobre las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno Local.

Ahora bien, en aplicación de la doctrina constitucional (STC 161/2013), según la cual la declaración de la LRBRL de no publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno Local es constitucional “siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno”<sup>171</sup>, de modo que en el caso de que la Junta de Gobierno Local ejercite competencias delegadas por el Pleno sus sesiones deben ser públicas, como las de solo, debe entenderse que, al menos, las actas de estas sesiones de la Junta de Gobierno Local son también públicas.

Con todo, cabe plantearse si una Entidad Local puede acordar, en ejercicio de su autonomía organizativa y en uso de la posibilidad de ampliación de las obligaciones de publicidad activa prevista expresamente en la LTPA –art. 19.3–, la publicidad activa del resto de las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno Local. En nuestra opinión, esta medida es perfectamente posible, eso sí con la limitación general relativa a la protección de los datos personales. A este respecto, cabe recordarse que, según la LTBG –art. 15.2–, con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, *funcionamiento* o actividad pública *del órgano*. A este respecto, es relevante la limita-

---

participación directa del ciudadano en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), en su concreta dimensión de control del ejercicio del cargo de sus representantes electos, sometidos a mandato representativo”.

170 Así el Tribunal Supremo –STS 21 jun 1983, Ar. 3616–, refiriéndose a la normativa anterior, declaró que no es obstáculo a la posibilidad de intervención de otras personas o entidades en el procedimiento establecida en un Reglamento municipal de participación ciudadana, lo dispuesto en el artículo 213 del ROF de 1952, a cuyo tenor las sesiones de la Comisión Permanente no serán públicas, “pues una cosa es que no tengan tal carácter, como derecho público subjetivo de los vecinos y *otra muy distinta que sean secretas*, lo que, evidentemente, no establece el citado precepto y en definitiva ello vale también para la presencia de estas entidades en el Pleno...”.

171 Esto es así, puesto que algunas de las atribuciones que el pleno puede delegar en la junta de gobierno local no son meras decisiones administrativas de carácter estrictamente reglado en que esté ausente la necesidad de valorar y ponderar criterios discrecionales. “Hay atribuciones que afectan a las más importantes decisiones sobre operaciones crediticias, contrataciones y concesiones de toda clase, aprobaciones de proyectos de obras y servicios y adquisiciones de bienes y derechos y su enajenación. El legislador otorga estas atribuciones al pleno para que sean adoptadas en sesiones dotadas de una completa publicidad que garantice el control ciudadano en la toma de posición y en el proceso de deliberación de sus representantes municipales, como una manifestación de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, tomando en consideración la importancia y relevancia política de esas decisiones en lo que afecta a los intereses municipales y la necesidad de que sean adoptadas con la máxima transparencia”.

ción referida a la comisión de infracciones administrativas –art. 15.1 LTBG<sup>172</sup>. Y esa solución no varía sustancialmente en el caso de los Municipios de gran población, por la circunstancia de que la LRBRL –art. 126– disponga que las deliberaciones de la Junta de Gobierno Local “son secretas”, pues –como sucede con los órganos de Gobierno autonómicos– esta declaración tiene por objeto exclusivo salvaguardar hacia el exterior la cohesión del colegio, pero no afecta al carácter público o no de las actas de las sesiones del colegio.

De otro lado, la LTPA no prevé nada en relación con otros órganos colegiados locales (pues como órganos de gobierno solo cabe considerar el Pleno y la Junta de Gobierno Local), si bien debe recordarse que, de acuerdo con el ROF, podrán ser públicas las sesiones de los demás órganos complementarios que puedan ser establecidos por el Reglamento orgánico municipal, en los términos que prevea la legislación y las reglamentaciones o acuerdos plenarios por los que se rijan –art. 227.3<sup>173</sup>.

Finalmente, la LTPA tampoco prevé nada en relación con los acuerdos y resoluciones de los órganos unipersonales de las Entidades Locales. Con todo, cabe recordar que el ROF –art. 229.2– dispone que la Corporación dará publicidad resumida de las resoluciones del Alcalde y las que por su delegación dicten los Delegados, publicidad que puede consistir en la exposición en el Tablón de Anuncios de la entidad, o en la edición de un Boletín informativo de la entidad. Por tanto, debe entenderse que las Entidades Locales están facultadas para publicar las resoluciones de sus órganos unipersonales a través de la web oficial, con los límites ya mencionados<sup>174</sup>.

## 4. Información sobre planificación y evaluación

### A. Determinaciones generales

La LTBG –art. 6.2– establece que las “Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente. En el ámbito

---

172 R. Álvarez Álvarez, “La publicidad activa en la Ley de Transparencia y la Administración Local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 22, Sección Actualidad, Quincena del 30 nov. al 14 dic. 2014.

173 Véase S. Fernández Ramos, *La información y participación ciudadana en la Administración Local*, Editorial Bosch, Barcelona, 2005.

174 R. Álvarez Álvarez, “La publicidad activa en la Ley de Transparencia y la Administración Local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 22, Sección Actualidad, Quincena del 30 nov. al 14 dic. 2014.

de la Administración General del Estado corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas”.

Por su parte, la LTPA –art. 12.1–, en un precepto que lleva por título información sobre planificación y evaluación<sup>175</sup>, establece lo siguiente: “Las Administraciones Públicas andaluzas y las sociedades mercantiles y fundaciones públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración”. De este modo, mientras la Ley estatal ciñe este deber de publicación a las Administraciones Públicas, la LTPA amplía la obligación a las sociedades mercantiles y fundaciones públicas<sup>176</sup>.

Asimismo, durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley en Comisión, además de llevar el término planificación al rótulo del precepto<sup>177</sup>, se introdujo la regla siguiente –art. 12.1–: “A esos efectos, se considera evaluación de políticas públicas el proceso sistemático de generación de conocimiento encaminado a la comprensión integral de una intervención pública para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos. Su finalidad es contribuir a la mejora de las intervenciones públicas e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas”. Debe recordarse que el Estatuto de Autonomía para Andalucía establece en su artículo 138 que la “Ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de políticas públicas”<sup>178</sup>.

Pero, además, la LTPA –art. 12.2– añade el siguiente precepto: “Los planes y programas a los que se refiere el apartado anterior se publicarán tan pronto sean aprobados y, en todo caso, en el plazo máximo de 20 días y permanecerán publicados mientras estén vigentes, sin perjuicio de plazos más breves que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía”<sup>179</sup>.

---

175 Durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley en Comisión, se introdujo en el rótulo del artículo 12 el término “y evaluación”.

176 La ampliación a estas entidades fue sugerida por el Consejo Económico y Social en su dictamen de 20 de enero de 2014, quien advertía que los instrumentos de planificación de empresas y fundaciones públicas son muy importantes para el desarrollo de ciertas políticas públicas. Y en idéntico sentido se expresó el grupo Openkratio.

177 Enmienda núm. 9 formulada por el G.P. Izquierda Unida–Los Verdes Convocatoria por Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

178 Vid. S. Fernández Ramos, “Capítulo VII La Administración de la Junta de Andalucía”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cruz Villalón y Medina Guerrero (dirs.), Tomo III, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp. 2.131 y ss.

179 El Consejo de Concertación Local en su informe al Anteproyecto de 12 de julio de 2013, instó a que se omitiera la matización de que tales plazos debían ser más breves, por considerar más acorde con el principio de autonomía local no establecer plazos máximos. Acertadamente, esta sugerencia no fue acogida.

Asimismo, la LTPA –art. 10.2.c)– explicita un caso de plan que debe ser objeto de publicidad activa: “Plan e informe anual de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía”<sup>180</sup>. Como es sabido, el Plan General de Inspección, se encuentra previsto en el Reglamento de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 314/2002, de 30 de diciembre –art. 16–.

De este modo, al igual que la LTBGA, la LTPA no impone la elaboración de planes o programas, sino que tal mandato sustantivo debe localizarse en la legislación autonómica, general y sectorial<sup>181</sup>.

De otro lado, debe señalarse que alguna norma autonómica prevé también la publicación de los “proyectos” mismos de planes y programas anuales y plurianuales, generales o sectoriales, departamentales o interdepartamentales, cuya tramitación se haya iniciado<sup>182</sup>. Y lo cierto es que buena parte de los planes sectoriales están sujetos a específicas exigencias de participación ciudadana, si bien es cierto que a menudo se circunscriben a informes preceptivos de órganos colegiados de composición más o menos participativa<sup>183</sup>.

## **B. Planes y programas en el ordenamiento público andaluz**

La diversidad de planes y programas previstos en el ordenamiento propio andaluz, es extraordinaria. Con carácter general, en relación con la Administración General de la Junta de Andalucía, de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma y de la LAJA se infieren los siguientes planes:

- *Planificación interdepartamental.* Corresponde al Consejo de Gobierno aprobar los programas, planes y directrices vinculantes para todos o varios órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales –arts. 2.1, 4, 13.1 y 16.1 LAJA y art.

180 En el mismo sentido, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 15–.

181 El Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, 10 de julio de 2014) sí contempla un marco plan: “El Gobierno de Aragón aprobará en los primeros seis meses de cada legislatura un Plan de Gobierno con contenido abierto, en el que se identificarán los objetivos estratégicos perseguidos, las actividades y medios necesarios para alcanzarlos, una estimación temporal para su consecución, la identificación de los órganos responsables de su ejecución, así como los indicadores que permitirán su seguimiento y evaluación. En el mismo deberán identificarse los proyectos de ley, los principales planes y programas sectoriales y las actuaciones más significativas” –art. 14.2–.

182 Artículo 26.2 Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias.

183 Véase Vega M<sup>a</sup> Arnáez Arce, “Planificación participativa y actuación de las Administraciones Públicas”, R.V.A.P., núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 369-386, trabajo en el que se destaca la innovación conceptual derivada de la novedad del mecanismo participativo.

27.10 Ley 6/2006 del Gobierno—. Entre estos planes interdepartamentales, cabe citar el Plan General de Inspección, mencionado por la propia LTPA, como se ha señalado.

- *Planificación departamental.* Corresponde a los titulares de las Consejerías aprobar los planes de actuación de la Consejería, estableciendo objetivos comunes a los que deben ajustarse los distintos centros directivos, órganos, entidades y delegaciones territoriales –arts. 4, 17.1 y 26.2 LAJA—. Así, cabe citar que la propia LTPA –disposición adicional 1ª– prevé que la Consejería competente en materia de administración pública elaborará un plan de calidad y simplificación normativa.

De otro lado, en el ámbito de las entidades instrumentales de la Junta de Andalucía (incluidas las sociedades mercantiles y fundaciones públicas, como exige la LTPA) se prevén diversos documentos de planes y programas:

- *Planes iniciales de actuación de las Agencias.* Corresponde también a los titulares de las Consejerías aprobar los planes iniciales de actuación de las agencias que dependan de la Consejería –art. 58.1 LAJA–<sup>184</sup>.
- *Contratos, planes o programas anuales de gestión.* En relación con las agencias de régimen especial, la LAJA especifica que corresponde al Consejo de Gobierno aprobar el contrato de gestión –art. 72.2–. Por su parte, si bien no previstos en la LAJA, los decretos de creación de las agencias públicas empresariales contemplan la aprobación de planes o programas plurianuales de gestión, que en unos casos corresponde aprobar al Consejo de Gobierno<sup>185</sup>, y en otros a la Consejería competente<sup>186</sup>.
- *Planes de acción anual.* En relación con las agencias de régimen especial, la LAJA menciona los planes de acción anuales –art. 72.2–, y si bien no especifica a qué órgano corresponde su aprobación, parece que debe ser a la Consejería de la que dependa la Agencia. Por su parte, algunos decretos de creación de las agencias públicas empresariales contemplan la aprobación de Planes de acción anual, correspondiendo a la Consejería competente su aprobación<sup>187</sup>. Pues bien, debe recordarse que la Ley 28/2006, de 28

---

184 Así, Decreto 101/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, establece que el plan plurianual de gestión será aprobado por la persona titular de la Consejería –art. 31–.

185 Por ejemplo, el Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía –art. 25–, que prevé que el Programa de Gestión tendrá una vigencia de cuatro años.

186 Por ejemplo, el Decreto 101/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, establece que el plan plurianual de gestión será aprobado por la persona titular de la Consejería –art. 33–.

187 Por ejemplo, el Decreto 101/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía –art. 34–.

de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, dispone que los planes anuales de las agencias estatales son públicos –art. 15.1–.

- *Otros programas.* De acuerdo con el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía –art. 58–, las agencias públicas empresariales y las sociedades mercantiles del sector público andaluz elaborarán un Programa de Actuación, Inversión y Financiación, el Presupuesto de explotación y el Presupuesto de capital, los cuales deben ser remitidos a la Consejería competente en materia de Hacienda a efectos de su publicación mediante Orden de su titular en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*. Asimismo, los consorcios y fundaciones del sector público andaluz cuentan con su propio Presupuesto de Explotación y, en su caso de Capital –art. 61 TRLGHP–<sup>188</sup>.

Habrá que entender también sujetos a este deber de publicidad los *planes estratégicos de subvenciones* ordenados, con carácter general, en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones –art. 8.1–, cada vez que los órganos de las Administraciones Públicas o cualesquiera entes se propongan el establecimiento de subvenciones<sup>189</sup>. Y aun cuando la elaboración de estos planes constituye una regla básica, la propia Cámara de Cuentas ha manifestado que no se está cumpliendo<sup>190</sup>. Y, en este sentido, se expresa alguna norma autonómica<sup>191</sup>.

<sup>188</sup> También se prevén otros planes. Así, por ejemplo, el Decreto 103/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, prevé que la Agencia elaborará, además del programa de actuación, inversión y financiación anual, la programación anual en materia de planes de prevención de riesgos laborales, igualdad, calidad y, en su caso, el de responsabilidad social corporativa –art. 23–.

<sup>189</sup> De hecho, la disposición adicional decimotercera de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, dispone que los planes y programas relativos a políticas públicas sectoriales que estén previstos en normas legales o reglamentarias, tendrán la consideración de planes estratégicos de subvenciones de los regulados en el apartado 1 del artículo 8 de esta Ley, siempre que recojan el contenido previsto en el citado apartado.

<sup>190</sup> En su “informe de fiscalización de las subvenciones concedidas por la Junta de Andalucía a empresas privadas y a familias e instituciones sin ánimo de lucro, perceptores del segmento 0’03 a 0’ 1 MI”, correspondiente al ejercicio 2008, adoptado por unanimidad el 13 de febrero de 2013, la Cámara de Cuentas de Andalucía mantiene que: (17) “la Junta de Andalucía no ha elaborado planes estratégicos de subvenciones”. (18) “hay que indicar que en la Consejería de Gobernación y en la Consejería de Justicia y Administración Pública las subvenciones fiscalizadas no se podían considerar incardinadas en ningún plan o programa sectorial”. Tampoco se encontraban englobadas en ningún plan o programa sectorial las subvenciones concedidas por determinadas direcciones generales de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social (Dirección General de Personas Mayores y Dirección General de Infancia y Familias. Entre las recomendaciones finales, la Cámara de Cuentas concluye que (n’ 63) que salvo que sobre un ámbito sectorial concreto exista un plan sectorial cuyo contenido incorpore las determinaciones mínimas de todo plan estratégico de subvenciones, que “las distintas subvenciones se engloben siempre dentro de planes estratégicos de subvenciones”. Por ello, la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos en su informe al Anteproyecto propuso la inclusión expresa de estos planes: “De esta manera, si la Ley andaluza de transparencia establece esta novedad, cualquier empresario/autónomo/municipio/persona física podría planificar su actividad enfocándola a los objetivos del correspondiente PES sin necesidad de esperar a lo que cada se disponga en cada convocatoria/base reguladora de subvenciones, que es lo que ocurre actualmente por no contar con planes estratégicos de subvenciones”. Sin embargo, esta sugerencia que no fue incluida.

<sup>191</sup> Artículo 31 Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias.

Además, durante la tramitación parlamentaria de la LTPA se propuso la inclusión de otros planes<sup>192</sup>.

Asimismo, como es sabido, en la legislación sectorial se prevé, además, una legión de planes y programas, cuya aprobación corresponde a instancias y mediante instrumentos diversos: así, en algunos casos se aprueba por el Parlamento de Andalucía, bien mediante ley<sup>193</sup>, o mediante acto no legislativo<sup>194</sup>. Pero, generalmente, corresponde al Consejo de Gobierno (bien mediante decreto o bien mediante acuerdo) o al titular de la Consejería correspondiente<sup>195</sup>, y en ocasiones mediante un Convenio de Colaboración<sup>196</sup>. Además, el plan como documento estratégico es a veces desarrollado por un “programa operativo”<sup>197</sup>. Por lo demás, la legislación sectorial prevé también la aprobación de planes de ámbito de un establecimiento o servicio<sup>198</sup>.

192 Planes de ubicación de las sedes de los servicios administrativos, centrales y periféricos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, con detalle de las inversiones y gastos necesarios para el cumplimiento de los citados planes. Enmienda núm. 57 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

193 Por ejemplo, la Ley 3/2013, de 24 de julio, por la que se aprueba el *Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2013-2017*.

194 Como sucedió con el *Plan Regional de Servicios Sociales* previsto en la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía (disposición adicional 1ª).

195 En el ámbito del patrimonio e instituciones culturales, cabe citar las previsiones normativas siguientes: la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, prevé la aprobación por el Consejo de Gobierno, en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de esta Ley, de un *plan de implantación de los archivos provinciales intermedios* –disposición adicional 8ª–. Por su parte, la Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación, contempla el *Plan de Servicios Bibliotecarios de Andalucía*, que corresponde aprobar al Consejo de Gobierno –art. 34–. La Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía, prevé que la Consejería competente elaborará un *plan de ordenación de los fondos de los museos* de titularidad o gestión autonómica, sin que precise a quién corresponde aprobarlo –disposición adicional 1ª–. O la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, prevé que el *Plan Andaluz de Salud* será aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta del Consejero de Salud, remitiéndose al Parlamento de Andalucía para su conocimiento y estudio –art. 32–. Por lo demás, una amplia relación de planes, programas y estrategias relacionadas con el medio ambiente se encuentra en el Anexo III del Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la Red de Información Ambiental de Andalucía.

196 Es el caso de los *Planes Turísticos de Grandes Ciudades* previstos en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía (art. 15).

197 Así, por ejemplo, el *Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011*, aprobado mediante el Decreto 283/2007, de 4 de diciembre, fue desarrollado por los Programas Operativos de Acción Humanitaria y Educación para el Desarrollo 2010-2012, aprobados por Decreto 354/2010, de 3 de agosto, y 355/2010, de 3 de agosto. O la Ley 3/2013, de 24 de julio, por la que se aprueba el *Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2013-2017*, prevé que el Plan se desarrollará mediante programas estadísticos y cartográficos anuales –art. 41–, que corresponde aprobar al Consejo de Gobierno mediante decreto, dando cuenta al Parlamento –art. 42–.

198 La Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía, prevé que corresponde a la Consejería competente en materia de museos aprobar los *planes museológicos* de los museos de titularidad o gestión autonómica –art. 26–. Además, se prevé la elaboración de planes anuales de actividades y de una memoria anual de gestión –art. 27–.

Pues bien, el régimen y praxis de publicación de estos planes y programas sectoriales es harto diverso, soslayando la planificación con más tradición en el ordenamiento administrativo (como la planificación en la ordenación del territorio o la planificación en materia de aguas y espacios naturales protegidos): en ocasiones se publican íntegramente en un diario oficial<sup>199</sup>, en otras lo que se publica en el diario oficial es el acuerdo de aprobación del plan, pero no el contenido del mismo, que se publica el sitio web oficial de la Consejería correspondiente, y ello con independencia de que el plan sea aprobado mediante Decreto o Acuerdo del Consejo de Gobierno<sup>200</sup>. E, incluso, en ocasiones no se publica en el BOJA ni el contenido plan ni el acuerdo aprobatorio del mismo<sup>201</sup>. Por su parte, la práctica del seguimiento y evaluación de dichos planes es aún más irregular y, desde luego, su publicación<sup>202</sup>.

Dado que no se dice otra cosa, entendemos que todos los planes o programas aprobados por el Consejo de Gobierno, el titular de una Consejería o los órganos rectores de una entidad instrumental deben ser objeto de publicidad activa. Asimismo, entendemos que no cabe una interpretación nominalista de la Ley, que dejara fuera de su ámbito las llamadas “estrategias”, terminología actualmente en boga, para denominar a un concreto tipo de plan de carácter es-

199 Así, por ejemplo, el *I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013*, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de enero de 2010; el Acuerdo de 20 de noviembre de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el *Plan de Empleabilidad para las personas con discapacidad en Andalucía 2007-2013*; Decreto 261/2007, de 16 de octubre, por el que se aprueba el *Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011*. O, en su día, el Decreto 362/2003, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el *Plan Integral de Atención a la Infancia de Andalucía (2003-2007)*.

200 Así, por ejemplo, el *III Plan Andalúz del Voluntariado 2010-2014*, aprobado por Decreto 114/2010, de 6 de abril, que dispuso que el texto del Plan estará disponible en el sitio web oficial de la Consejería de Gobernación y Justicia (BOJA 10-05-2014). O el Acuerdo de 23 de septiembre de 2008, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el *Plan Estratégico de Defensa y Protección de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía 2008-2011*, respecto del cual en el BOJA únicamente se publica el acuerdo de aprobación, y se añade que la información estará disponible en el Portal de la Junta de Andalucía (BOJA 08-10-2008). Igualmente, el Acuerdo de 1 de agosto de 2014, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el *Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo en los centros docentes públicos de Andalucía (PROA Andalucía)*, cuyo contenido se pondrá a disposición de cualquier persona que desee consultarlo en la página web de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte (BOE 07-08-2014). También es el caso del Decreto 306/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el *Primer Plan Integral para los Andaluces y Andaluzas en el Mundo*, señaló que el texto del Plan estará disponible en el sitio web oficial de la Consejería de Gobernación. O del reciente Decreto 166/2014, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el *II Plan Integral para el Fomento de la Artesanía en Andalucía 2014-2017*, cuyo contenido no se publica en el Diario Oficial, sino que estará disponible en el sitio web oficial de la Consejería de Turismo y Comercio (BOJA 13-01-2015).

201 Caso del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de noviembre de 2007 por el que se aprobó el *Plan Estratégico para la Cultura de Andalucía*, que no consta que se publicara en el BOJA. Tampoco consta la publicación en el BOJA del acuerdo de aprobación del *IV Plan Andalúz de Salud 2013-2020*.

202 Cabe citar el Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía, según el cual, como mínimo, cuando haya transcurrido la mitad del periodo de vigencia de cada plan o programa autonómico en materia de residuos se elaborará una memoria sobre su grado de ejecución, basándose en los indicadores de seguimiento establecidos al efecto en la planificación o programación –art. 56–.

tratégico<sup>203</sup>. Igualmente, deben entenderse incluidos los llamados “sistemas de planificación”, que se configuran como un instrumento superior de planificación, que tiene por objeto englobar los diferentes planes, ya sean generales, sectoriales, especiales, directores u operativos<sup>204</sup>. Con todo, habría sido oportuno seguir el criterio de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de exigir, al menos, la publicidad de los planes y programas cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Gobierno –art. 36.1.a)–.

En todo caso, para una mayor seguridad, sería conveniente que por Decreto o Acuerdo del Consejo de Gobierno se determinara cuáles son los planes y programas de que deben ser objeto de publicidad activa, y esta será una de las primeras tareas a concertar con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Asimismo, aunque no se indique expresamente, es obvio que el deber de publicidad activa de los planes y programas es sin perjuicio de su publicación en el diario oficial, en aquellos casos en que resulte preceptiva<sup>205</sup>.

Ahora bien, además de lo anterior, estimamos que la publicación del plan debería completarse con diversos documentos relevantes, como es la memoria económico-financiera, en caso de que no esté incluida en el mismo plan<sup>206</sup>. En el caso de los planes sectoriales cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Gobierno, existen varios trámites de gran interés público comunes a buena parte de ellos:

- *Evaluación ambiental de planes y programas*: destaca la memoria ambiental, que deben elaborar conjuntamente el órgano promotor y la Consejería competente en materia

203 Solo en medio ambiente, cabe citar las siguientes: Estrategia Andaluza de Cambio Climático, Estrategia Andaluza de Educación Ambiental, Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, Estrategia Andaluza de Geodiversidad y Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Biodiversidad. Pero, además, puede citarse la *Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2014-2020*.

204 Así, por Acuerdo de 27 de septiembre de 2011, del Consejo de Gobierno, se aprobó la formulación del sistema de planificación de políticas culturales de la Junta de Andalucía (BOJA 18-10-2011). Según este Acuerdo, el “*Sistema de Planificación de Políticas Culturales de la Junta de Andalucía*” tendrá como finalidad la integración y la organización, en una única herramienta superior de planificación, denominada “Sistema”, de todas las políticas, estrategias, planes, programas y acciones a corto, medio y largo plazo de la Junta de Andalucía destinados a la tutela del patrimonio histórico de Andalucía, así como al impulso y desarrollo de la cultura y producción cultural en Andalucía y la difusión de las mismas más allá de sus fronteras territoriales. El Sistema se estructurará internamente en planes, programas y proyectos, articulando los instrumentos jurídicos y los recursos económicos y administrativos necesarios para su aplicación. Curiosamente, en la web de la Consejería se informa que el Sistema de Planificación de Políticas Culturales de la Junta de Andalucía fue aprobado por el citado Acuerdo de 27 de septiembre de 2011, cuando lo cierto es que dicho acuerdo aprobó la formulación del sistema, pero cuya aprobación debía tener lugar en un plazo de tres meses a partir de la aprobación del Acuerdo (noveno).

205 Así lo indicó el Gabinete Jurídico en su informe al Anteproyecto de Ley.

206 Así se propuso en la enmienda núm. 68 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

de medio ambiente, y que es preceptiva y se tendrá en cuenta en el plan o programa antes de su aprobación definitiva (art. 39 Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental).

- *Evaluación del impacto en la salud*: con el mismo ámbito que la anterior, destaca aquí el informe sobre el impacto en la salud que corresponde emitir, con carácter preceptivo, a la Consejería competente en materia de salud (art. 59 Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía).
- *Evaluación de impacto de género*: todos los planes que apruebe el Consejo de Gobierno incorporarán un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas (Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía –art. 6.2–).
- *Incidencia en la ordenación del territorio*: todos los planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, están sujetos a un trámite de informe sobre los aspectos territoriales del Plan a cargo del órgano competente en materia de Ordenación del Territorio (art. 18 Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía).

Por su parte, en relación con las Administraciones Locales, de acuerdo con la LAULA, se prevén los siguientes planes y programas:

- *Planes sectoriales*. Su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno y su finalidad es coordinar las competencias propias de las Entidades Locales –art. 59 LAULA–.
- *Planes y programas de asistencia económica*. Su aprobación corresponde a las Diputaciones Provinciales y su finalidad es asistir económicamente a los municipios –art. 13 LAULA–.
- *Contrato plurianual de gestión y planes de acción anual*. Se prevén expresamente para las agencias locales en régimen especial –art. 36 LAULA–.

Asimismo, la legislación sectorial prevé y, en su caso impone, la aprobación de múltiples planes locales, como los siguientes: Plan de Emergencia Municipal –art. 9.14 Ley 5/2010<sup>207</sup>; Plan Local de Salud –art. 9.13 Ley 5/2010<sup>208</sup>; planes para la defensa, conservación y pro-

207 Según la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, los planes territoriales de emergencia de ámbito municipal se elaboran para hacer frente a las emergencias que se puedan producir en el ámbito territorial del municipio, y serán aprobados por el Pleno de la respectiva Corporación Local, debiendo ser homologados por la Comisión de Protección Civil de Andalucía –art. 12.5–.

208 Según la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, el Plan Local de Salud es el instrumento básico que recoge la planificación, ordenación y coordinación de las actuaciones que se realicen en materia de

moción del patrimonio histórico –art. 9.11 Ley 5/2010–<sup>209</sup>, planes de acción en materia de contaminación acústica de ámbito municipal<sup>210</sup>, programas locales de prevención y gestión de residuos<sup>211</sup>, o los Planes municipales de vivienda y suelo<sup>212</sup>, entre otros.

Con todo, los planes municipales más relevantes son –como es notorio– los urbanísticos, en relación con los cuales la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía se remitió a lo establecido en la legislación de régimen local –art. 41.1–. Como es sabido, la LRBRL –art. 70.2– únicamente obliga a publicar en el “Boletín Oficial” de la provincia “el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a estos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales”. Respecto al resto del contenido de los planes, la Ley se limita a ordenar que las Administraciones Públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial<sup>213</sup>.

En todo caso, y a estos efectos de garantizar la publicidad de los instrumentos de planeamiento, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía ordenó el deber de los Ayuntamientos de crear un registro administrativo de los instrumentos de planeamiento aprobados por los mismos –art. 40.1–. Y debe destacarse que el Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, dispuso Los registros administrativos regulados en el presente Decreto deberán tener, de acuerdo con la regulación que se concrete en desarrollo de este Decreto, carácter telemático de modo que faciliten el acceso y consulta por medios informáticos, y en particular por redes abiertas de comunicación, de conformidad con el Decreto 183/2003, de 24 de junio. La cuestión estriba en determinar si la LTPA supone una obligación de publicidad adicional, o basta –como parece razonable– el correspondiente enlace al registro de instrumentos de planeamiento, siempre que –como es obvio– este accesible tal como ordena el Decreto 2/2004.

Finalmente, respecto a las Universidades públicas, puede recordarse que el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades (Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero), establece que cada Universidad pública andaluza, sobre la base del modelo de financiación aprobado,

---

salud pública en el ámbito de un municipio o de una mancomunidad de municipios. La elaboración, aprobación, implementación y ejecución de este plan corresponden a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.13 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía –art. 41.1–.

209 Artículo 30 Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

210 Artículo 73 Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

211 Artículo 58 Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.

212 Artículo 13 Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

213 Vid. M<sup>a</sup> F. Gómez Manresa, “La transparencia en la planificación y gestión del suelo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009, pp. 265 y ss.

elaborará su respectivo *plan estratégico*, en el que se fijarán sus objetivos específicos sociales, académicos e investigadores, la planificación económica y académica de su actividad y los programas destinados a lograr dichos objetivos. Asimismo, los planes estratégicos se concretarán en *Planes Operativos de Mejora de Calidad* que servirán de base para la firma de los contratos programa y determinar su financiación afecta a resultados –art. 88.3–.

### **C. Publicidad de las evaluaciones, informes y memorias de gestión**

Como nos consta, tanto la LTBG como la LTPA disponen que la evaluación de los planes o programas (su grado de cumplimiento y resultados) deberá ser objeto de publicación periódica, junto con los indicadores de medida y valoración. Lo cierto es que la evaluación es un elemento inherente a los instrumentos de planificación y programación y, por ello, en la mayor parte de los planes y programas se contempla su seguimiento y evaluación (otra cosa es, naturalmente, que tal evaluación se efectúe)<sup>214</sup>. Más aún, en algunos de ellos se prevé no solo la realización de esta evaluación sino también su aprobación formal, plasmándose en el correspondiente acto<sup>215</sup>. Por su parte, tanto la LTBG como la LTPA obligan tanto a la realización misma de la evaluación (lo cual constituye un deber sustantivo, impropio de una ley de transparencia) como a la publicidad de dicha evaluación<sup>216</sup>.

De otro lado, y con independencia de la actividad de evaluación de los planes o programas de actuación, algunas normas referidas sobre todo a las entidades instrumentales e independientes, prevén la elaboración informes o memorias anuales de gestión. Así, en el ordenamiento andaluz puede recordarse que los Estatutos de las Agencias Públicas suelen establecer que los órganos de gobierno deben elaborar y aprobar formalmente una memoria anual de gestión<sup>217</sup>.

214 Por ejemplo, el Decreto 362/2003, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el *Plan Integral de Atención a la Infancia de Andalucía (2003-2007)* contempló la creación de una comisión de seguimiento y de una comisión técnica con la finalidad de llevar a cabo el seguimiento y evaluación del plan.

215 Por ejemplo, la Ley 3/2013, de 24 de julio, por la que se aprueba el *Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2013-2017*, prevé que en el plazo máximo de un año, desde la finalización de la vigencia del Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2013-2017, el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía realizará un informe de evaluación del Plan, con participación pública, a los efectos de su aprobación, previo informe del Consejo Andaluz de Estadística y Cartografía de Andalucía, por la Comisión Interdepartamental Estadística y Cartográfica, y su posterior remisión al Parlamento de Andalucía –art. 44–.

216 Es más que dudoso que el deber de evaluar tenga efectividad, y, desde luego, no existe consecuencia jurídica en caso de incumplimiento.

217 Por ejemplo, el Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía –art. 9–, atribuye al Consejo Rector de la agencia, entre otras competencias, la aprobación el Informe de Gestión y la Memoria Anual de la Agencia. Y, en igual sentido, el Decreto 103/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales –art. 12–; Decreto 92/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Andalucía del Conocimiento –art. 14–, o el Decreto 94/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Obra Pública –art. 9–. En el caso del sector de la salud, se prevé que los órganos de dirección de cada Área de Gestión Sanitaria

Pues bien, en el ordenamiento estatal, y de modo general, la Ley 28/2006, de 28 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, dispuso que las Agencias deberán aprobar, con anterioridad al 30 de junio del año en curso, el informe general de actividad junto con las cuentas anuales acompañadas del informe de auditoría de cuentas, y todos estos documentos son declarados públicos –art. 15.2–<sup>218</sup>. Sin embargo, la LTBG no recogió este tipo de obligaciones.

A nuestro modo de ver, estos informes o memorias anuales de gestión, siguiendo el ejemplo de la Ley estatal de Agencias, deberían ser también públicos, y objeto de publicidad activa una vez sean aprobados por el órgano correspondiente. En este sentido, cabe recordar que la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, establece que la Agencia hará pública la memoria anual de actuaciones, que enviará a la persona titular de la Consejería competente en materia de economía y a la Comisión competente en materia de economía del Parlamento de Andalucía –art. 6.2–. Pero, además, también deberían ser públicas las memorias anuales que, de acuerdo con su normativa de creación, deben elaborar y aprobar múltiples órganos colegiados<sup>219</sup>, así como de determinados servicios, como los servicios de inspección<sup>220</sup>.

---

deben aprobar el informe de gestión y la memoria anual (por ejemplo, Orden de 2 de diciembre 2002, por la que se constituye el Área de Gestión Sanitaria Campo de Gibraltar).

218 Por su parte, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, contenía en su artículo 20 una relación completísima de actos, documentos e informaciones que deben publicar los organismos reguladores: acuerdos adoptados en las reuniones del Consejo, informes en que se basan las decisiones del Consejo, memoria anual de actividades que incluya las cuentas anuales, plan de actuación del Organismo para el año siguiente, reuniones del Organismo Regulador con empresas del sector, entre otras. Este capítulo fue derogado por la Ley de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, según el cual se declara pública la memoria anual de actividades que incluya las cuentas anuales, la situación organizativa y la información relativa al personal y las actividades realizadas por la Comisión, con los objetivos perseguidos y los resultados alcanzados –art. 34.1–.

219 Así, por ejemplo, según el Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, este órgano debe elaborar una memoria, de carácter anual, sobre las actividades realizadas en el seno del Consejo y las sugerencias que, en materia de consumo, se consideren oportunas trasladar a la Administración de la Junta de Andalucía –art. 10.2.f)–. Pero solo en el ámbito de salud, cabe citar los órganos siguientes que deben elaborar y aprobar la memoria anual de actividades: el Comité de Investigación de Reprogramación Celular (art. 5 Decreto 74/2008, de 4 de marzo, por el que se regula el Comité de Investigación de Reprogramación Celular, así como los proyectos y centros de investigación en el uso de reprogramación celular con fines terapéuticos); el Comité Coordinador de Ética de la Investigación Biomédica de Andalucía (art. 7.3 Decreto 439/2010, de 14 de diciembre, por el que se regulan los Órganos de Ética Asistencial y de la Investigación Biomédica en Andalucía); el Consejo Rector del Biobanco del Sistema Sanitario Público de Andalucía (art. 14.2. Decreto 1/2013, de 8 de enero, por el que se regula la autorización para la constitución y funcionamiento de Biobancos con fines de investigación biomédica, crea el Registro de Biobancos de Andalucía y el Biobanco del Sistema Sanitario Público de Andalucía).

220 Por ejemplo, Decreto 224/2005, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Inspección de Servicios Sanitarios de la Junta de Andalucía –art. 21–; Decreto 144/2003, de 3 de junio, de la Inspección de Turismo –art. 38–; Decreto 396/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía –art. 24–.

En este sentido, alguna ley autonómica ha avanzado en esta línea. Así, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears, establece que los órganos administrativos de la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades y empresas dependientes tienen que dar a conocer a la ciudadanía los informes o las memorias anuales que recogen la actividad que desarrollan y los resultados de su gestión y que se publicarán, como mínimo, en la página web de la Administración de la comunidad autónoma –art. 4.4–<sup>221</sup>.

## 5. Información de relevancia jurídica

Siguiendo la terminología contenida en la LTBG –art. 7– que refiere este tipo de obligaciones a las Administraciones Públicas, la LTPA –art. 13.1– establece que las Administraciones Públicas andaluzas, en el ámbito de sus competencias y funciones, publicarán una serie de informaciones<sup>222</sup>.

### A. Directrices, instrucciones y circulares

La LTPA –art. 13.1.a)– se refiere a: “Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos”. Este precepto se limita a reproducir el artículo 7.a) LTBG. Debe recordarse que la propia LRJPAC –art. 37.9, derogado por la LTBG– dispuso que serán objeto de publicación regular las instrucciones que comporten una interpretación de derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración, precepto que se ha incumplido de forma generalizada, pues las Administraciones ha publicado las instrucciones y circulares que han estimado conveniente<sup>223</sup>. Por su parte, en el ámbito tributario, la Ley General Tributaria dispuso que el Ministerio de Hacienda difundirá periódicamente las contes-

221 En cambio, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto –art. 13.o)–, impone la publicidad de la información sobre el resultado de las evaluaciones de la calidad de los servicios públicos, así como de la incidencia social de las políticas públicas, de modo que se limita a ordenar la publicidad de las evaluaciones de las políticas.

222 La referencia a las “funciones”, además de las competencias, fue sugerida por el Consejo Económico y Social, en su dictamen de 20 de enero de 2014.

223 De modo similar, en Italia, el Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, declara –art. 1–: “Sono altresì pubblicati le direttive, le circolari, i programmi e le istruzioni emanati dall'amministrazione e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche che le riguardano o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse, ivi compresi i codici di condotta” –art. 12–.

taciones a consultas y las resoluciones económico-administrativas “que considere de mayor trascendencia y repercusión” –art. 86.1–<sup>224</sup>.

Como es sabido, según la LRJPAC –art. 21.1–, las instrucciones, directrices y circulares son instrumentos para hacer efectivo el principio de jerarquía, de modo que los órganos administrativos puedan dirigir las actividades de los órganos subordinados –art. 21.1 LRJPAC–. Así, la jurisprudencia tiene declarado que las instrucciones y circulares tienen como únicos destinatarios a los órganos jerárquicamente subordinados a los que imparten unos determinados criterios de actuación (SSTS 26-01-2007 y 02-03-2007). Por su parte, siguiendo el criterio de otras leyes autonómicas, la LAJA –art. 98– trata de introducir una mayor precisión conceptual. Así, según la LAJA –art. 98.2–, las circulares son “normas internas dictadas por los órganos superiores y directivos encaminadas a recordar a los órganos y unidades que de ellos dependen la aplicación de determinadas disposiciones o a establecer su interpretación a fin de que sean objeto de una aplicación homogénea en Andalucía”. Por su parte, las instrucciones “son normas internas dirigidas a establecer pautas o criterios de actuación por los que han de regirse las unidades dependientes del órgano que las dicta”<sup>225</sup>.

A este respecto, la LTBG y la LTPA no parecen imponer la publicidad de todas las directrices, instrucciones y circulares sino “en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos”. Pues bien, si asumimos la definición de la LAJA, las instrucciones deberán siempre publicarse pues establecen pautas o criterios de actuación por los que han de regirse las unidades dependientes del órgano que las dicta. Y de las circulares deberán publicarse, al menos, aquellas que establecen su interpretación a fin de que sean objeto de una aplicación homogénea en Andalucía. En ambos casos, el acto presenta innegables efectos jurídicos, pues su cumplimiento constituye un deber legal para sus destinatarios, quienes han de aplicar o ejecutar la instrucción en el caso concreto y cuya inobservancia le puede acarrear una sanción disciplinaria. Tal vez las únicas circulares que podrían quedar fuera del deber de publicación son aquellas meramente recordatorias o informativas, que nada añaden a las disposiciones legales que tratan de difundir.

Por lo demás, el deber de publicidad de estos actos, se inscribe en la actual tendencia a garantizar el sometimiento de las circulares e instrucciones al principio de legalidad y jerarquía normativa<sup>226</sup>.

---

224 La LGT añade que el acceso a través de internet a las publicaciones a las que se refiere el presente artículo y, en su caso, a la información prevista en el artículo 87 de esta Ley será, en todo caso, gratuito –art. 86.4–.

225 De modo similar, Ley 3/2003, de 23 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (art. 21).

226 C. Coello Martín y F. González Botija, “Circulares, instrucciones y órdenes de servicio: ¿meros actos internos, actos administrativos o reglamentos? Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de junio y 12 de diciembre de 2006”, *RVAP*, núm. 78, 2007, pp. 267-305.

## B. Anteproyectos y proyectos de ley

La LTPA –art. 13.1.b)– se refiere a: “Los anteproyectos de ley cuando, tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno. Asimismo, los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos se publicarán cuando se soliciten los dictámenes, en su caso, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía. Y finalmente los proyectos de ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno”<sup>227</sup>.

En este aspecto se aprecia una notable mejora respecto a la LTBG –art. 7.b)–, pues esta solo obliga a publicar “Los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación”. Es decir, la Ley básica únicamente exige la publicación en un momento del iter de tramitación del Proyecto de Ley: “cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes”, y si no es preceptivo ningún dictamen, la publicación se realizará “en el momento de su aprobación”. En cambio, la LTPA ordena la publicidad en tres momentos:

1. Cuando, tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno. A este respecto, cabe recordar que la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se iniciará en la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por una serie de documentos (memoria justificativa, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, memoria sobre impacto por razón de género, memoria económica...). “La Consejería proponente elevará el anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno, a fin de que solo lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores trámites, sin perjuicio de los legalmente preceptivos” –art. 43.3–. Este es el primer momento procedimental al que alude la LTPA, por tanto se trata de una fase anterior a la establecida en la LTBG<sup>228</sup>.
2. Cuando se soliciten los dictámenes, en su caso, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía. Esta es la publicidad exigida por la Ley básica, si bien cabe dudar si la noción de “órganos consultivos correspondientes” de la Ley básica coincide con la referencia de la LTPA exclusiva al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía. Sucede, asimismo, que si bien al Consejo Económico

<sup>227</sup> En términos muy similares se expresa la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que añade únicamente la publicidad de los decretos legislativos y los decretos-leyes tras su aprobación por el Consejo de Gobierno –art. 16.1–.

<sup>228</sup> Y también anterior al trámite de audiencia o información pública, propuesto como primer momento de publicidad por la enmienda núm. 70 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

y Social de Andalucía le compete informar preceptivamente exclusivamente los anteproyectos de leyes que regulen “materias socioeconómicas y laborales” (art. 4 Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía), en cambio, el Consejo Consultivo de Andalucía, a diferencia del Consejo de Estado, debe dictaminar, en principio, todos los anteproyectos de leyes (art. 17.3 Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía)<sup>229</sup>. Por ello no se da el supuesto de la Ley básica de que no sea preceptivo el dictamen del órgano consultivo.

3. Tras su aprobación por el Consejo de Gobierno. Es verdad que se trata de una publicidad algo pobre, pues el proyecto de ley es remitido al Parlamento de Andalucía –art. 46.3 Ley del Gobierno–, y la Mesa del Parlamento ordena su publicación en el boletín oficial del Parlamento –art. 109.2 Reglamento del Parlamento de Andalucía–.

### **C. Proyectos de reglamentos**

La LTPA –art. 13.1.c)– se refiere a: “Los proyectos de reglamentos cuya iniciativa les corresponda se harán públicos en el momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública. Asimismo, se publicarán cuando se solicite, en su caso, el dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía y el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía. La publicación de los proyectos de reglamentos no supondrá, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública”<sup>230</sup>.

La LTBG –art. 7.c)– obliga a publicar “Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública”. Asimismo, en el caso en que no sea preceptivo dictamen alguno, la Ley no precisa el momento en que debe procederse a la publicación de proyectos reglamentarios<sup>231</sup>.

---

229 Como es conocido, la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, establece que los asuntos en que haya dictaminado el Consejo Consultivo no podrán ser remitidos ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía –art. 3–.

230 En términos casi idénticos se expresa la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 16.1–.

231 Como señala M. Villoria, *La publicidad activa en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: posibilidades e insuficiencias*, GovernObert, 2014, p. 28, la norma demuestra que no existe un interés en convertir la publicación de los reglamentos en una vía de audiencia pública, que se supone se habrá realizado con los más directamente interesados en la fase previa, antes de solicitar dictamen al órgano competente, conforme a la Ley de Gobierno en la AGE. Es incomprensible, desde la perspectiva del gobierno abierto, esta opción, pues la apertura, unida a la participación y colaboración, son siempre elementos legitimatorios.

Por tanto, la LTPA al ordenar la publicación “en el momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública”, de nuevo anticipa la publicación<sup>232</sup>. Pero como quiera que este trámite puede no existir, es oportuno que se ordene la publicación, como exige la LTPA, “cuando se solicite, en su caso, el dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía y el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía”. Como es sabido, al Consejo Económico y Social de Andalucía corresponde informar los proyectos de decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en las materias socioeconómicas y laborales<sup>233</sup>. Por su parte, al Consejo Consultivo de Andalucía corresponde dictaminar los proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones<sup>234</sup>.

Con todo, dado que la redacción del precepto presenta un doble condicionante (“en el momento en que, *en su caso*, se sometan al trámite de audiencia o información pública. Asimismo, se publicarán cuando se solicite, *en su caso*, el dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía y el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía”), la Ley no marca un momento inicial común para todos los proyectos de reglamento, a diferencia de lo que establece en relación con los anteproyectos de ley (una vez que sean conocidos por el Consejo de Gobierno)<sup>235</sup>.

En el caso específico de las entidades locales, la LTPA añade lo siguiente: “En el ámbito de las entidades locales, una vez efectuada la aprobación inicial de la ordenanza o reglamento local por el Pleno de la Corporación, deberá publicarse el texto de la versión inicial, sin perjuicio de otras exigencias que pudieran establecerse por las entidades locales en ejercicio de su autonomía”. En realidad, esta publicación ya viene indirectamente exigida por la LTBG –art. 7.e)–, cuando ordena la publicación de los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación, dado

232 La Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía –art. 45.1.c)– establece: “Cuando una disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a la ciudadanía afectada será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado anteriormente. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática en los términos previstos reglamentariamente”.

233 Artículo 4 Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

234 Artículo 17.3 Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

235 Así lo puso de manifiesto la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos en su informe al Anteproyecto, donde se añadía lo siguiente: “Además, ha de tenerse en cuenta que muchos reglamentos de la Administración de la Junta de Andalucía nunca estarían sometidos al deber de publicación previsto en este precepto. A título de ejemplo –que afecta a una gran cantidad de reglamentos– serían los reglamentos de carácter organizativo aprobarlos por las personas titulares de las Consejerías. Como es sabido, no han de someterse a audiencia (art. 45.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma), ni al dictamen del Consejo Económico y Social (art. 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre), ni al dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía”.

que los reglamentos y ordenanzas municipales, como es conocido, están sujetos a trámite de información pública –art. 49.b) LRBRL–<sup>236</sup>.

Por último, se omite toda referencia a las reglamentaciones que las Universidades públicas aprueban en ejercicio de su autonomía estatutaria<sup>237</sup>.

#### **D. Memorias e informes**

La LTPA –art. 13.1.d)– se refiere a: “Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la publicidad de los mismos”. En tal sentido, la LTBG –art. 7.d)– ya se refiere a “Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio”. La propia LTPA –disposición adicional segunda– prevé que mediante Decreto del Consejo de Gobierno se regulará, como trámite preceptivo en los procedimientos de aprobación de los anteproyectos de ley, decretos legislativos y disposiciones de carácter general, una memoria de análisis de impacto normativo, que habrá que entender que deberá ser objeto de publicidad.

Mientras tanto, entre los documentos afectados por esta publicidad pueden citarse los siguientes:

- Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto (arts. 43.2 y 45.1 Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno).
- Memoria económica (arts. 43.2 y 45.1 Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno)<sup>238</sup>.
- Memoria sobre el impacto por razón de género (Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía –art. 6–)<sup>239</sup>.

---

236 Salvo que se interprete que la LRBRL no es legislación sectorial, a estos efectos.

237 Así, por ejemplo, los Estatutos de la Universidad de Huelva, aprobados mediante Decreto 232/2011, de 12 de julio, disponen que corresponde al Consejo de Gobierno, entre otras atribuciones, aprobar los reglamentos básicos de régimen interior de los centros, departamentos e institutos universitarios, y los reglamentos de régimen interior dictados por cada uno de estos órganos, así como aprobar los reglamentos de funcionamiento de los servicios universitarios –art. 19–.

238 Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.

239 Decreto 93/2004, de 9 de marzo, se regula el Informe de Evaluación de Impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

- Informe de valoración de las cargas administrativas<sup>240</sup>.
- Informe de evaluación del enfoque de derechos de la Infancia<sup>241</sup>.

Pero, además, la expresión “informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos” es lo suficientemente amplia para entender que cubre también la publicación de los informes preceptivos de los anteproyectos de ley de la Secretaría General Técnica correspondiente, del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, y, por supuesto, del Consejo Consultivo de Andalucía –arts. 43.4 y 45.2 Ley 6/2006 del Gobierno–, o el informe del órgano competente en materia de organización administrativa<sup>242</sup>. Pero también todos los informes y dictámenes de los múltiples órganos colegiados previstos en la legislación andaluza, tales como el Consejo Económico y Social, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales<sup>243</sup>, el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía<sup>244</sup>, entre otros muchos<sup>245</sup>. Asimismo, aun cuando

---

240 Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007, sobre impulso del programa de mejora de la reglamentación y reducción de cargas administrativas.

241 Decreto 103/2005, de 19 de abril.

242 En caso de que la disposición contemple la creación de un órgano nuevo, la Consejería citada debe comprobar que se cumplen los requisitos establecidos en la LAJA –art. 22.2–. Además, el artículo 33 de la Ley asigna a esta Consejería la competencia para la emisión de informes en relación con la creación, alteración y supresión de las entidades públicas vinculadas y dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía. También Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía.

243 Al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales compete conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias (art. 57 Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía). Además, al Consejo Andaluz de Concertación Local corresponde informar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales cuando el órgano proponente rechace observaciones o reparos del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales que expresamente se hayan realizado por resultar afectadas las competencias locales propias (art. 3.1 Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local).

244 Según el Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, este órgano será consultado preceptivamente en los procedimientos de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores y usuarios –art. 10.1–.

245 A título de ejemplo, cabe citar la Comisión de Protección Civil de Andalucía, a la cual le corresponde informar, con carácter preceptivo y no vinculante, los anteproyectos de leyes relativas a las materias de protección civil y gestión de emergencias; así como los proyectos de decreto relativos a dichas materias (art. 2 Decreto 138/2006, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de Andalucía); o el Consejo Andaluz del Agua, al que corresponde informar los anteproyectos de leyes y proyectos de decretos que en materia de aguas sean sometidos a la aprobación del Consejo de Gobierno (art. 19.1 Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía); o la Comisión de Artesanía de Andalucía, que debe ser oída preceptivamente en la elaboración de disposiciones normativas de carácter general que afecten al sector artesanal y se elaboren en el seno de la Consejería competente en materia de artesanía (art. 4 Decreto 214/2006, de 5 de diciembre).

no es un trámite que haya recibido aún su reconocimiento legal, debería incluirse también el informe o memoria final sobre el procedimiento seguido<sup>246</sup>.

Finalmente, en relación de procedimiento de elaboración de los reglamentos locales, deberán ser objeto de publicación los dictámenes e informes emitidos con carácter preceptivo en el mismo. En concreto, debe recordarse que la Comisión Informativa del Pleno que corresponda deberá dictaminar el proyecto de Reglamento –art. 123 ROF–. Además, comúnmente existirá un informe del Jefe de la dependencia responsable de la tramitación administrativa –art. 172.1 ROF–, y si la ordenanza o reglamento debe aprobarse por mayoría cualificada, el Secretario General de la Corporación deberá emitir un informe, en su función de asesoramiento legal preceptivo –art. 54 TRRL y art. 173 ROF–.

### **E. Períodos de información pública**

La LTPA –art. 13.1.e)– se refiere a: “Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación”. Este precepto se limita a reproducir el artículo 7.e) de la LTBG. En la legislación sectorial propia de Andalucía existen múltiples ejemplos de períodos de información pública<sup>247</sup>. Ahora bien, aun cuando la LTBG y la LTPA se refieren a la “legislación sectorial”, a estos efectos debe entenderse también sujetos a publicidad activa los períodos de información pública previstos en la legislación de régimen local<sup>248</sup>. Asimismo, durante la tramitación parlamentaria de la LTPA, se propuso publicar también un resumen de las alegaciones, observaciones y sugerencias planteadas a todos los documentos que tenga obligación de someter a un periodo de información pública durante su tramitación, con expresa indicación de los motivos para la aceptación

---

246 En este sentido, la Norma Foral de Gipuzkoa 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se refiere a la memoria final sobre el procedimiento seguido, que incluirá la referencia a las alegaciones, recomendaciones, observaciones y sugerencias recibidas en los distintos trámites y la respuesta a las mismas; con especial mención a las modificaciones realizadas en el texto de la norma como consecuencia de dichos trámites, o de correcciones técnicas o formales –art. 10–.

247 Así, por ejemplo, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, ordena este tipo de trámites en los procedimientos de autorización ambiental integrada, de autorización ambiental unificada, de evaluación ambiental de planes y programas, de aprobación de mapas estratégicos y singulares de ruido, de planes de acción en materia de contaminación acústica –arts. 24, 31, 39, 71 y 73–, entre otros.

248 Así, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, contempla los siguientes trámites de información pública: servicios públicos reservados –art. 32–, aprobación de estatutos de mancomunidades –art. 70–, y adhesión de municipios a las mismas –art. 75–, aprobación estatutos de consorcios –art. 80–, alteración de términos municipales –art. 97–, o procedimientos de cambio de nombre o capitalidad –art. 108–, creación de entidades de gestión descentralizada –art. 115–.

o rechazo de las mismas<sup>249</sup>. Lo cierto es que, al menos en materia ambiental, se impone la publicidad del entero proceso participativo<sup>250</sup>.

### **F. Otra información jurídica: el ordenamiento territorial**

Curiosamente, la LTBG no obliga a publicar y mantener actualizada la que es sin duda la información jurídica de mayor relevancia, esto es la legislación vigente en cada instancia territorial, sobre todo si se tiene presente la conocida regla del artículo 6 del Código Civil según la cual “La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento”<sup>251</sup>.

Por su parte, la LTPA establece que la Administración de la Junta de Andalucía mantendrá permanentemente actualizada y a disposición de la ciudadanía la normativa vigente de la Comunidad Autónoma –art. 13.2–. Se trata de una información que, si bien de modo disperso y no siempre actualizado, se ha venido ofreciendo en las webs de la Junta de Andalucía. Debe entenderse que esta publicación es sin perjuicio de la publicación de los diarios oficiales en la correspondiente sede electrónica. En algún caso se añade que deben incluirse las normas originales y la versión consolidada de las mismas cuando hayan sufrido modificaciones<sup>252</sup>, y en otros se precisa que se deben incluir los textos de las resoluciones judiciales que afecten a la vigencia o interpretación de las normas dictadas por la Comunidad Autónoma<sup>253</sup>. Asimismo,

---

249 Enmienda núm. 71 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014. En este sentido, el artículo 15.1 Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, 10 de julio de 2014) prevé también la publicación de las aportaciones que se realicen durante el trámite de información pública y la respuesta a las mismas.

250 En cumplimiento de la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, establece que las Administraciones públicas asegurarán que se observen las garantías en materia de participación establecidas en el artículo 16 de esta Ley en relación con la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre las materias ambientales –art. 18–.

251 Sobre los problemas de seguridad jurídica que genera la excesiva y cambiante legislación, véase M. A. Blanes Climent, *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014, pp. 414 y ss.

252 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña –art. 10.1–; Artículo 15.1 Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, 10 de julio de 2014).

253 Artículo 3.1 Proyecto de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (*Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León*, de 11 de noviembre de 2014).

habría sido oportuno extender este deber a los Municipios, tal como ha planteado el Defensor del Pueblo de Andalucía<sup>254</sup>, y tal como se contiene en alguna ley autonómica<sup>255</sup>.

De otro lado, podría considerarse la oportunidad de publicar otras informaciones de relevancia jurídica, tales como informes de instituciones de control que afectan a cada entidad obligada, o incluso los informes jurídicos, así como un registro de honores y distinciones concedidas por la entidad<sup>256</sup>. En todo caso, sería oportuno ordenar la publicidad de los informes y dictámenes de los órganos consultivos, como de hecho, sucede con los dictámenes del Consejo Consultivo Andaluz y el Consejo Económico y Social<sup>257</sup>. Y, en tal sentido, existen ejemplos en el propio ordenamiento andaluz. Así, la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, dispuso que la Agencia hará públicos las resoluciones y demás actos y actuaciones en materia de defensa de la competencia por medios informáticos y telemáticos y, en su caso, mediante su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en cualquier otro medio o diario que considere oportuno, en los términos y con el alcance que se establezcan en la normativa aplicable en materia de defensa de la competencia. La Agencia podrá asimismo acordar la publicación de sus resoluciones no sancionadoras –art. 6.1–. También cabe recordar que los dictámenes, resoluciones, informes u otros documentos que hayan sido aprobados por el Comité de Bioética de Andalucía están declarados “públicos, salvo que expresamente y por razones justificadas se determine lo contrario”<sup>258</sup>.

254 El Defensor del Pueblo Andaluz incoó de oficio una queja con objeto de impulsar la implementación, en las respectivas páginas web de las diferentes Entidades Locales, de un sistema suficientemente operativo, intuitivo y seguro de búsqueda y acceso electrónico a Ordenanzas y Reglamentos Generales. En la resolución de la queja, la institución recomendó a las Diputaciones provinciales de Andalucía a que aunaran esfuerzos para desarrollar un sistema común de búsqueda en Boletines Oficiales, que resulte ágil, intuitivo, sencillo, operativo, seguro y gratuito, por medio del cual se pueda acceder a las disposiciones normativas que rigen en cada uno de los municipios de Andalucía, o, en otro caso, a que sean las propias Diputaciones provinciales quienes vuelquen todas y cada una de las disposiciones normativas aprobadas por cada uno de los municipios de nuestra Comunidad, de forma que los mismos resulten accesibles a través de los respectivos sitios web municipales (*Informe anual 2013*, pp. 946-947).

255 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña –art. 10.1–.

256 Así, el Ayuntamiento de Barcelona, <http://governobert.bcn.cat/es/>. En Italia, el citado Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, ordena –art. 31– lo siguiente: “*Le pubbliche amministrazioni pubblicano, unitamente agli atti cui si riferiscono, i rilievi non recepiti degli organi di controllo interno, degli organi di revisione amministrativa e contabile e tutti i rilievi ancorche' recepiti della Corte dei conti, riguardanti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione o di singoli uffici*”.

257 Así artículo 10.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el cual se refiere a los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora “y de los otros órganos consultivos”.

258 Artículo 6.3 Decreto 439/2010, de 14 de diciembre, por el que se regulan los Órganos de Ética Asistencial y de la Investigación Biomédica en Andalucía. Además, en relación con el Comité Coordinador de Ética de la Investigación Biomédica de Andalucía, esta misma disposición establece que sus informes y recomendaciones podrán ser difundidos públicamente, con absoluto respeto a la confidencialidad de los datos de pacientes, profesionales, y demás personas implicadas en la investigación; así como del contenido de las deliberaciones realizadas por el propio Comité y en particular sobre el contenido de los protocolos sometidos a su deliberación –art. 9.5–.

Además, alguna ley autonómica se refiere también a la publicidad de los actos que hayan sido objeto de un procedimiento de revisión en vía administrativa, así como de las resoluciones administrativas y judiciales que puedan tener relevancia pública y las resoluciones judiciales definitivas que afecten a las personas obligadas al cumplimiento de la ley, por razón del ejercicio de las funciones y responsabilidades que les atribuye<sup>259</sup>.

## 6. Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana

La LTPA –art. 14– ordena a las Administraciones Públicas andaluzas a publicar la información relativa a tres cuestiones que carecen de correspondencia con la LTBG, de modo que se trata de mejoras netas de la Ley andaluza<sup>260</sup>:

### A. Información sobre procedimientos

La LTPA –art. 14.a)– ordena la publicidad del “catálogo actualizado de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de su objeto, trámites y plazos, así como en su caso los formularios que tengan asociados. Se indicará específicamente aquellos procedimientos que admitan, total o parcialmente, tramitación electrónica”<sup>261</sup>.

Lo cierto es que ya la LRJPAC –art. 42.4– dispuso que las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las *relaciones de procedimientos*, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo. Y en este sentido algunas normas autonómicas han

259 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña –art. 10.1–.

260 En la versión del Anteproyecto de Ley este precepto se refería exclusivamente a la Administración de la Junta de Andalucía. La extensión al resto de las Administraciones públicas fue sugerida por el Consejo Económico y Social, en su dictamen de 20 de enero de 2014, y antes por el Grupo OpenKratio.

261 De modo más breve, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, se refiere al inventario de procedimientos administrativos y, entre ellos, los disponibles en formato electrónico –art. 9.f)–. Y, en términos casi idénticos a la Ley andaluza se expresa la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 15–. Por su parte, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, se refiere al catálogo actualizado de todos los procedimientos administrativos, con la indicación de los que están disponibles en formato electrónico, el sentido del silencio administrativo y los recursos que pueden interponerse con relación a las resoluciones que ponen fin a los mismos –art. 10.1–.

establecido normas más avanzadas, creando, con lógicas variantes, la figura del *inventario o guía de procedimientos*<sup>262</sup>. Así, pueden destacarse las disposiciones siguientes:

- El Decreto 165/2010, de 8 de octubre, de la Comunidad Valenciana, por el que se establecen medidas de simplificación y de reducción de cargas administrativas en los procedimientos gestionados por la Administración de la Generalitat y su sector público, crea el *Catálogo de Procedimientos Administrativos de la Generalitat y su sector público*, en el que se incluirán todos los procedimientos administrativos de carácter externos, es decir, los que vayan dirigidos a las empresas y a las personas físicas, que tramiten todas las unidades comprendidas en el ámbito de aplicación de este Decreto. El catálogo será accesible para la ciudadanía a través de la página web de la Generalitat y estará adscrito al órgano directivo que tenga encomendadas las competencias en materia de atención al ciudadano –art. 9–<sup>263</sup>.
- La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears, establece que cada entidad u organismo a que se refiere esta Ley confeccionará un *inventario de los procedimientos administrativos* de su competencia y lo mantendrá constantemente actualizado. Con carácter anual, cada entidad u organismo publicará en la página web de la Administración de la comunidad autónoma la relación de procedimientos de su competencia y sus principales características, entre las cuales estarán los plazos de gestión –art. 14–.
- En la Comunidad de Galicia, en desarrollo de la Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública gallega –art. 4–, por Orden de 12 de enero de 2012, se regula la *guía de procedimientos y servicios*, la cual deberá estar disponible en la sede electrónica de la Xunta de Galicia, con un resumen explicativo y didáctico del contenido esencial del procedimiento o servicio, con indicación de su objeto, personas beneficiarias, requisitos y documentos necesarios, plazos, sentido del silencio, nivel de tramitación, canales de presentación, así como la normativa aplicable –art. 2–.
- La Ley Foral 11/2012, de Transparencia y del Gobierno Abierto –art. 13.d)– ordena la publicidad del *inventario actualizado de los procedimientos administrativos*, con indicación de los que están disponibles en formato electrónico, así como la sede de los registros en los que pueden presentarse escritos y comunicaciones.

---

262 M. A. Blanes Climent, *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014, p. 418, lamenta que la LTBG no contemple una obligación similar de carácter básico.

263 Este precepto ha sido desarrollado por la Orden 7/2012, de 27 de septiembre, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, por la que se regula el catálogo de procedimientos administrativos de la Administración de la Generalitat y su sector público.

Pero debe también recordarse que el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica, obliga a las Administraciones Públicas a mantener actualizado un *Inventario de Información Administrativa*, que incluirá los procedimientos administrativos y servicios que prestan de forma clasificada y estructurados en familias, con indicación del nivel de informatización de los mismos públicas –art. 9.1–<sup>264</sup>.

En cuanto a la información que debe facilitar el catálogo sobre los procedimientos, la LTPA se refiere a su “objeto, trámites y plazos”. Aun cuando no se mencione expresamente, por mandato de la LRJPAC –art. 42.4–, debe informarse, al menos, del plazo máximo de duración del procedimiento y de los efectos que produzca, en su caso, el silencio administrativo. Y, en este sentido, el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet), dispuso que las Órdenes de las Consejerías mediante las cuales se establezca la tramitación telemática de los distintos procedimientos, indicarán el plazo máximo para resolver y notificar la resolución de cada procedimiento y los efectos del silencio, que no podrán ser distintos a los establecidos para su tramitación ordinaria –art. 17.2–. Sería también de interés informar sobre el órgano competente para la resolución de cada procedimiento, tal como se prevé en algunas disposiciones indicadas.

En cuanto a la información de los procedimientos que “admitan, total o parcialmente, tramitación electrónica”, debe recordarse que, en Andalucía, el citado Decreto 183/2003, de 24 de junio, dispuso que las Órdenes de las Consejerías mediante las cuales se establezca la tramitación telemática de los distintos procedimientos, “determinarán los procedimientos administrativos de su competencia, o de los organismos y entidades a ellas adscritos, que se incorporen al sistema regulado por el presente Decreto” –art. 17.3–.

Con todo, debe señalarse que en Derecho comparado existen ya normas que obligan a las Administraciones Públicas a publicar una información muy completa sobre los procedimientos administrativos de su competencia<sup>265</sup>.

264 Cada Administración pública regulará la forma de creación y mantenimiento de este Inventario, que se enlazará e interoperará con el Inventario de la Administración General del Estado en las condiciones que se determinen por ambas partes y en el marco de lo previsto en el presente Real Decreto; en su caso, las Administraciones públicas podrán hacer uso del citado Inventario centralizado para la creación y mantenimiento de sus propios inventarios –art. 9.2 Real Decreto 4/2010–.

265 Así, en Italia, el citado Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, ordena –art. 35– lo siguiente: “Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi al le tipologie di procedimento di propria competenza. Per ciascuna tipologia di procedimento sono pubblicate le seguenti informazioni: a) una breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili; b) l'unita' organizzativa responsabile dell'istruttoria; c) il nome del responsabile del procedimento, unitamente ai recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale, nonché, ove diverso, l'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale, con l'indicazione del nome del responsabile dell'ufficio, unitamente ai rispettivi recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale; d) per i procedimenti ad istanza di parte, gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria,

## B. Cartas de servicio

Nada dice la LTBG en este punto<sup>266</sup>. Por su parte, la LTPA –art. 14.b)– ordena la publicidad de las “cartas de servicios elaboradas con la información sobre los servicios públicos que gestiona la Comunidad Autónoma de Andalucía, los informes sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, así como la información disponible que permita su valoración”<sup>267</sup>.

Puede afirmarse que este precepto presenta un fundamento directo en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, cuyo artículo 137 establece lo siguiente: “La Administración de la Junta de Andalucía hará pública la oferta y características de prestación de los servicios, así como las cartas de derechos de los ciudadanos ante la misma”<sup>268</sup>.

Asimismo, cabe recordar que, de acuerdo con el Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los Servicios Públicos, la resolución aprobatoria de la Carta de Servicios se debe publicar en el BOJA, momento a partir del cual surte plenos efectos –art. 7.3 el sistema de evaluación de

---

*compresi i fac-simile per le autocertificazioni, anche se la produzione a corredo dell'istanza e' prevista da norme di legge, regolamenti o atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, nonche' gli uffici ai quali rivolgersi per informazioni, gli orari e le modalita, di accesso con indicazione degli indirizzi, dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale, a cui presentare le istanze; e) le modalita' con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardano; f) il termine fissato in sede di disciplina normativa del procedimento per la conclusione con l'adozione di un provvedimento espresso e ogni altro termine procedimentale rilevante; g) i procedimenti per i quali il provvedimento dell'amministrazione puo' essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato, ovvero il procedimento puo' concludersi con il silenzio assenso dell'amministrazione; h) gli strumenti di tutela, amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato, nel corso del procedimento e nei confronti del provvedimento finale ovvero nei casi di adozione del provvedimento oltre il termine predeterminato per la sua conclusione e i modi per attivarli; i) il link di accesso al servizio on line, ove sia gia' disponibile in rete, o i tempi previsti per la sua attivazione; l) le modalita' per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente necessari, con le informazioni di cui all'articolo 36; m) il nome del soggetto a cui e' attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, non che, le modalita, per attivare tale potere, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale; n) i risultati delle indagini di customer satisfaction condotte sulla qualita' dei servizi erogati attraverso diversi canali, facendone rilevare il relativo andamento”. Más aún, el Decreto Legislativo 33/2013 –art. 24–, dispone lo siguiente: “Le amministrazioni pubblicano e rendono consultabili i risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali effettuato ai sensi dell'articolo 1, comma 28, della legge 6 novembre 2012, n. 190”.*

266 Así, M. Villoria, *La publicidad activa en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: posibilidades e insuficiencias*, GovernObert, 2014, p. 25, ha señalado que hubiera sido ideal incorporar la gestión de la calidad a los requisitos de transparencia, y obligar a publicar los planes de calidad, los indicadores de calidad, las cartas de servicios y las autoevaluaciones, además de las evaluaciones externas.

267 Por su parte, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, ordena a publicar las cartas de servicio elaboradas y el procedimiento para presentar quejas sobre el funcionamiento de los registros –art. 9–.

268 Vid. S. Fernández Ramos, “Capítulo VII La Administración de la Junta de Andalucía”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cruz Villalón y Medina Guerrero (dirs.), Tomo III, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp. 2.125 y ss.

la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los servicios públicos-. Además, en una de las primeras normas de publicidad activa en internet, este Decreto 317/2003 dispuso que las Cartas de Servicios se deben incluir en la página web de los respectivos ámbitos en los que radiquen los órganos, organismos o unidades titulares de las mismas<sup>269</sup>. Asimismo, se incluirán en el Portal de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 8.2-. Lo cierto es que una de las finalidades de las cartas de servicios es informar a la ciudadanía de sus derechos, de los servicios que se ofrecen y de los compromisos de calidad que se asumen en dicha prestación (además, de crear una cultura de la calidad y fomentar el uso de herramientas para la mejora continua en la gestión de los servicios públicos)<sup>270</sup>.

Tampoco sería del todo novedosa la publicación de los informes de seguimiento de las Cartas de Servicios, que durante el primer trimestre del año deben elaborar los órganos, organismos y unidades que cuenten con Carta de Servicios aprobada y publicada, sobre la observancia de la misma durante el año anterior, pues este informe de seguimiento de las Cartas de Servicios debe incluirse en la Memoria anual de cada Consejería –art. 10.2-. Ahora bien, dados los términos amplios del precepto legal (“los informes sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, así como la información disponible que permita su valoración”), no hay porqué circunscribir la publicidad a los informes de seguimiento de las cartas de servicios, sino que cabe también incluir las autoevaluaciones y evaluaciones externas previstas en dicha normativa, y cuya publicidad no se garantiza.

De otro lado, aun cuando la Ley refiere el artículo 16 a las “Administraciones Públicas andaluzas”, la normativa autonómica sobre cartas de servicios no solo es de aplicación a la Administración de la Junta de Andalucía –art. 2-, sino que es también de aplicación a las empresas y fundaciones del sector público andaluz (disposición adicional 2ª)<sup>271</sup>. Por su parte, su aplicación a las Entidades Locales de Andalucía, Universidades Públicas de Andalucía y demás instituciones, requiere de un convenio de colaboración (disposición adicional 3ª). Por esta razón, la Ley refiere el apartado b) a los “servicios públicos que gestiona la Comunidad Autónoma

269 Así, el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado –art. 11-.

270 El Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, refiere las siguientes informaciones: La información que facilitan las cartas de servicios es muy completa: a) Identificación del órgano, organismo o unidad prestadora del servicio. b) Identificación de la unidad responsable de la elaboración, gestión y seguimiento de la Carta de Servicios. c) Servicios que presta. d) Forma de colaboración o participación de los ciudadanos y usuarios en la mejora de los servicios. e) Relación actualizada de las normas reguladoras de cada una de las prestaciones y servicios. f) Derechos concretos de los ciudadanos y usuarios en relación con los servicios prestados. g) Disponibilidad y acceso al Libro de Sugerencias y Reclamaciones de la Junta de Andalucía y en particular, formas de presentación de las quejas y sugerencias, plazos de contestación y efectos de las mismas. h) Las direcciones postales, telefónicas y telemáticas de todas las oficinas donde se prestan cada uno de los servicios, indicando claramente la forma de acceso y, en su caso, los medios de transporte –art. 5-.

271 El Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, fue modificado por Decreto 177/2005, de 19 de julio, con la finalidad de extender su aplicación a empresas y fundaciones del sector público andaluz.

de Andalucía”. Con todo, esta gestión por la Comunidad Autónoma no se debe interpretar de forma estricta, como servicios gestionados directamente por la Administración Junta de Andalucía, pues –como se ha dicho– el propio Decreto contempla su aplicación a entidades privadas con participación mayoritaria de la Administración Junta de Andalucía.

Finalmente, relacionado con la calidad de los servicios públicos, alguna norma autonómica prevé también la publicidad del número de reclamaciones presentadas y el número o proporción de las aceptadas o resueltas a favor de los interesados<sup>272</sup>, o las listas de espera de cada servicio<sup>273</sup>.

### **C. Participación ciudadana**

Ya la publicación de los documentos que deban ser sometidos a un período de información pública constituye una clara medida para favorecer la participación ciudadana en estos mecanismos tradicionales. Pero, además, la LTPA contiene dos preceptos adicionales, no previstos en la LTBG. Así, de un lado, la LTPA –art. 14.c)– establece que las Administraciones Públicas andaluzas publicarán una “relación de los procedimientos en los que sea posible la participación de la ciudadanía mientras se encuentren en trámite”. Se trata de un precepto claramente complementario del antes citado, pues la participación ciudadana generalmente se canaliza precisamente a través de los trámites de información pública. Además, obsérvese que, a diferencia de otras leyes autonómicas, este mandato no se refiere exclusivamente a procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general<sup>274</sup>. De otro lado, la LTPA –art. 13.1.f)– ordena la publicidad de la “Relación actualizada de las normas que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación”<sup>275</sup>. Dado que no se dice lo contrario, debe entenderse que este precepto se refiere tanto a las normas legislativas como a las reglamentarias en curso.

Con todo, algunas normas contemplan disposiciones más avanzadas: publicación de los informes que recogen el resultado de dichos procesos y los acuerdos adoptados en relación

---

272 Artículo 23 del Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias.

273 Artículo 20.1 del Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, 10 de julio de 2014).

274 Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura: “También las administraciones públicas publicarán, en las formas anteriormente señaladas, la relación de los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación, así como la posibilidad que tienen las personas de remitir sugerencias y el procedimiento a seguir” –art. 40.1–.

275 En términos casi idénticos se expresa la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 16.2–. De modo similar, la Norma Foral de Gipuzkoa 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se refiere a una relación actualizada de los procedimientos de elaboración de normas que estén en curso, indicando su objeto, estado de tramitación y(añade) *calendario previsto de trámites* –art. 10– (*B. O. País Vasco* de 11 marzo 2014).

con las propuestas realizadas; y el informe anual de la actividad participativa<sup>276</sup>. Y, sobre todo, en relación con la participación es interesante el criterio de algún Ayuntamiento de crear un registro público de encuestas y estudios de opinión realizados por la entidad<sup>277</sup>. Lo cierto es que en este punto la LTPA se vio condicionada por la simultánea elaboración, desde otra consejería, de un anteproyecto de ley de participación ciudadana.

## 7. Información sobre la política de empleo público

### A. Información general

La LTBG únicamente contiene una referencia puntual a la transparencia de la información relacionada con el empleo público o recursos humanos. En concreto, en el contexto de las informaciones sobre los altos cargos, se limita a establecer la publicidad de las “resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos” –art. 8.1.g)<sup>278</sup>.

Por su parte, la LTPA dedica un conjunto de apartados de la llamada información institucional y organizativa a esta materia, referido, por tanto, a las “entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley”. Con todo, como se ha señalado, parece más bien que estas obligaciones alcanzan a las entidades del artículo 3, tal como expresamente se establece para los altos cargos, pues no parece lógico que el ámbito subjetivo de los deberes de publicidad referidos al personal profesional sea más amplio que el relativo a los altos cargos. En todo

276 Norma Foral de Gipuzkoa 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública –art. 13– (B. O. País Vasco de 11 marzo 2014).

277 Se trata de nuevo del Ayuntamiento de Barcelona, que cuenta con un *Reglamento de encuestas y estudios de opinión*, el cual define el registro como la base de datos pública que contiene la descripción de todas las encuestas y estudios de opinión producidos por el Ayuntamiento y los organismos autónomos y sociedades municipales que dependan de solo. Los datos que ha de aportar el organismo promotor son: título y objeto del estudio, organismo promotor, ficha técnica, cuestionario, empresa adjudicataria, condiciones de la contratación y presupuesto de la misma. Los resultados del estudio con las bases de datos que los contienen deberán estar disponibles en el plazo máximo de 3 meses después de la finalización del trabajo de campo en aquellas encuestas o estudios que no superen las 800 entrevistas, y en el plazo de 6 meses en aquellos casos en que se supere la mencionada cifra. La consulta del Registro de encuestas es pública, abierta e inmediata, y estará al alcance de todos los ciudadanos en Internet, con acceso libre y gratuito desde cualquier biblioteca de la red del Consorcio de Bibliotecas de Barcelona.

278 Así, M. Villoria, *La publicidad activa en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: posibilidades e insuficiencias*, GovernObert, 2014, p. 23, ha señalado que tal vez hubiera sido conveniente que la Ley exigiera la publicación de forma completa de la relación de puestos de trabajo (RPT) vinculada a los organigramas, la oferta pública de empleo de la Administración correspondiente, y su desarrollo y ejecución, o la información sobre los procesos selectivos del personal de plantilla (bases y composición del tribunal, listas de admitidos y excluidos, exámenes, etc.).

caso, no puede dejar de notarse que el ámbito de aplicación de esta publicidad es más amplio que las Administraciones Públicas andaluzas, pues obliga a empresas y fundaciones del sector público, tanto andaluz como local.

En concreto, la LTPA se refiere a las informaciones siguientes:

- “Las relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal con indicación de sus retribuciones anuales” –art. 10.1.g)–<sup>279</sup>. Debe recordarse que las Relaciones de Puestos de Trabajo o instrumentos similares de las Administraciones Públicas, por ley son documentos públicos –art. 74 EBEP– y, en este sentido, se habían expresado algunas leyes autonómicas<sup>280</sup>, si bien es cierto que tal exigencia se impone exclusivamente a las Administraciones Públicas, no así a las entidades jurídico-privadas que integran el sector público. Igualmente, este mandato de publicidad debe extenderse a la plantilla de personal<sup>281</sup>. De otro lado, debe subrayarse que la expresión “a todo tipo de personal” obliga a incluir tanto al personal funcionario, laborales, como eventual y, en su caso, directivo profesional<sup>282</sup>.

Como se ha señalado recientemente, la publicación de la RPT es garantía de eficacia –en tanto una Administración con vacantes no cubiertas o plazas desempeñadas de manera provisional de forma excesivamente prolongada no puede atender debidamente al ejercicio de sus funciones y no garantiza de manera plena los derechos del personal a su servicio–, permite optimizar la gestión de personal, y es antídoto frente a la arbitrariedad, al vincular a las Administraciones Públicas<sup>283</sup>.

279 Ya la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del Uso de los Medios Electrónicos en el Sector Público de Cataluña, configuró como información a difundir por medios electrónicos, la relación actualizada de los puestos de trabajo, de sus funciones y las correspondientes masas retributivas –art. 10.1.–.

280 Ley 29/2010, de 3 de agosto, del Uso de los Medios Electrónicos en el Sector Público de Cataluña –art. 10.1.–, que ordena la publicidad por medios electrónicos de la relación actualizada de los puestos de trabajo, de sus funciones y las correspondientes masas retributivas; Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto, que ordena la publicidad de la plantilla orgánica con la relación de puestos de trabajo –art. 13.a)–.

281 Así, Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja –art. 8.1.–; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 13.2.–; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña –art. 9.1.–.

282 Así lo propuso el Consejo Económico y Social en su dictamen de 20 de enero de 2014. En este sentido se expresó antes el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, en su informe de 21 de junio de 2013: “entendemos que lo preceptuado en el mismo debe de ir referido a todo tipo de personal, incluidos cargos de confianza, asesores o eventuales”.

283 Justicia de Aragón, “Informe especial sobre la Transparencia y el Buen Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón”, 2013, p. 128.

Ahora bien, la publicidad de las relaciones de puestos de trabajo estaba ya ordenada en la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984, y tal vez ha llegado la hora de ir un poco más allá, pues la información que suministran las relaciones de puestos de trabajo no suele reflejar la realidad de la organización, pues los puestos de trabajo contemplados en la misma pueden estar desdotados (sin presupuesto adscrito) o desocupados. Por ello, durante la tramitación del anteproyecto de ley se formularon sugerencias de publicidad más intensas<sup>284</sup>. Asimismo, alguna ley autonómica añade la publicación de la relación de contratos temporales y de interinajes no vinculados a ningún puesto de trabajo de dicha relación de puestos<sup>285</sup>.

- “Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos” –art. 10.1.h)–. Como se ha señalado antes, es la única información exigida por la LTBG –art. 8.1.g)–. En todo caso, debe observarse que la expresión “empleados públicos” que utiliza tanto la LTBG como la LTPA es inexacta, pues –como es sabido– el régimen público de incompatibilidades establecido en la legislación vigente va más allá del personal profesional al servicio de las Administraciones Públicas (únicos “empleados públicos”, de acuerdo con el EBEP), pues alcanza al personal que preste servicios en Empresas en que la participación del capital, directa o indirectamente, de las Administraciones Públicas sea superior al 50 por 100 (art. 2.1 Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas)<sup>286</sup>. En cuanto al contenido de la publicación, estimamos que debería especi-

284 El Sindicato Andaluz de Funcionarios sugirió la publicidad de la “relación de efectivos reales, y vacantes dotadas, con indicación expresa de aquellos puestos que son objeto de desdotación en cada ejercicio presupuestario. Esta información será actualizada mensualmente y facilitada a los sindicatos con representación en las Mesas de Negociación de esta Administración”. Y, de modo similar, se pronunció el grupo Openkratio, que propuso la publicación de la relación del personal real y efectivo al servicio de la entidad, con la inclusión del personal que desarrolla funciones en virtud de convenios y encomiendas de gestión. En esta línea, la Enmienda núm. 52 formulada por el G.P. Popular de Andalucía incluía la información con detalle de ubicación y dependencia orgánica de todos ellos; y la relación de efectivos reales y vacantes dotadas, con indicación expresa de aquellos puestos que son objeto de desdotación en cada ejercicio presupuestario. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

285 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña –art. 9.1–. Más aún, esta Ley añade la publicación de la relación de los puestos ocupados por personal adscrito por los adjudicatarios de contratos firmados con la Administración que, en virtud del contrato, realice una actividad, un servicio o una obra con carácter permanente en una dependencia o un establecimiento público, así como el régimen de dedicación y el régimen retributivo de dicho personal y las tareas que realiza.

286 Como es sabido, las resoluciones de “autorización” están referidas a la compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto o actividad público –art. 4 Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas–, mientras que las resoluciones de “reconocimiento” de compatibilidad se refieren al ejercicio de actividades profesionales laborales, mercantiles o industriales fuera de las Administraciones Públicas –art. 14–. En el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, mediante Decreto 524/2008, de 16 de diciembre, se regulan las competencias y el procedimiento en materia de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía y del Sector Público Andaluz.

ficarse, además de la identificación personal, el puesto de trabajo que desempeña y la actividad o actividades para la que se autoriza la compatibilidad<sup>287</sup>.

- “Acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes” –art. 10.1.i)–. Como es conocido, se trata de documentos públicos según el Estatuto Básico del Empleado Público –art. 38.6–<sup>288</sup>. Asimismo, la propia Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía –art. 54.1.i)– impuso a la publicidad de la regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral de las entidades locales, aspecto solo que no siempre se cumple<sup>289</sup>.
- “La oferta pública de empleo u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal” –art. 10.1.j)–. Como es sabido, la Oferta de Empleo Público debe publicarse en el diario oficial correspondiente –art. 70.2 EBEP–. Sin embargo, este instrumento no existe en el caso de las empresas y fundaciones del sector público.
- “Los procesos de selección del personal” –art. 10.1.k)–. Como es sabido, el EBEP –art. 55.2.a)– impone la publicidad de las convocatorias y de sus bases para la selección tanto del personal funcionario como laboral, así como del principio de transparencia –art. 55.2.b)–, y la propia Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía –art. 54.1.i)– impuso a la publicidad de la selección (y promoción) de las entidades locales<sup>290</sup>. Además, siguiendo la estela de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones –art. 47.4–, la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estableció que la selección del personal de las fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía deberá realizarse, en todo caso, con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y *publicidad en la correspondiente convocatoria* –art. 57.4–. Y

287 Así, Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 13.2–, que añade el horario a realizar y la fecha a partir de la cual se autoriza o reconoce tan compatibilidad; artículo 20.4 Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias.

288 Con todo, se podría avanzar más en este ámbito, contemplado la publicidad de los acuerdos de las Mesas de Negociación (incluso sus actas), de los acuerdos de los órganos de gobierno de negativa de ratificación de lo acordado en una Mesa, o de los acuerdos adoptados por las Comisiones Paritarias de seguimiento de los Pactos y Acuerdos, entre otros.

289 En los informes de la Cámara de Cuentas de Andalucía sobre determinados aspectos de la gestión de los Ayuntamientos andaluces, no es insólito que la institución se tope con la existencia de acuerdos sobre condiciones laborales, sobre todo retributivas, que carecen de publicidad alguna, e incluso en algunos casos son meramente verbales.

290 Por su parte, el Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía, dispone que las convocatorias, juntamente con sus bases, se publicarán en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” –art. 15.1–.

después la propia LAJA –arts. 77 y 78.2– extendió estas reglas a las sociedades mercantiles del sector público andaluz<sup>291</sup>.

Sin embargo, la LTPA no se refiere a la publicidad de las convocatorias, sino de los “procesos de selección del personal” (expresión aparentemente tomada del artículo 61 del EBEP), lo cual debe entenderse de un modo más amplio, pues parece razonable pensar que si la Ley se hubiese querido referir a las convocatorias lo habría hecho<sup>292</sup>. Por ello, puede entenderse que la publicidad de los “procesos de selección” engloba la publicidad de las actuaciones siguientes:

- Convocatoria y sus bases, así como del tribunal o comisión que debe evaluar el proceso selectivo.
- Listas de admitidos provisionales y definitivos<sup>293</sup>, así como de los ejercicios<sup>294</sup> y candidatos propuestos<sup>295</sup>.

291 Artículo 77: “El personal al servicio de las sociedades mercantiles del sector público andaluz se rige por el Derecho Laboral. El nombramiento del personal no directivo irá precedido de convocatoria pública y de los procesos selectivos correspondientes, basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad”. Artículo 78.2: “El personal al servicio de las fundaciones del sector público andaluz se rige por el Derecho Laboral y su selección deberá realizarse con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de la correspondiente convocatoria”. Además, a partir de la enmienda núm. 89 formulada por el Grupo Socialista durante la tramitación parlamentaria de la Ley 1/2011 se añadió a los artículos 77 y 78.2 convocatoria pública “en medios oficiales”, criterio reiterado en la disposición adicional séptima.

292 De modo similar, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, se refiere a la información sobre procesos selectivos de personal al servicio de las entidades incluidas en el artículo 2 de esta Ley –art. 9–. Por su parte, la Norma Foral 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se refiere a la oferta pública de empleo u otro instrumento similar de gestión de las necesidades de personal, y los procesos de selección –art. 8–.

293 El Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía, dispone que la resolución declarando aprobadas las listas de admitidos y excluidos, y las causas de exclusión, deberá publicarse en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”, y se indicarán los lugares en los que se encuentran expuestas al público las listas certificadas –art. 20–.

294 Según el Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía, el lugar y fecha del comienzo del primer ejercicio deberá publicarse, en todo caso, en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”. Ahora bien, el Decreto añade que una vez comenzados los procesos selectivos no será obligatoria la publicación de los sucesivos anuncios de la celebración de las restantes pruebas en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”. En dicho supuesto estos anuncios deberán hacerse públicos en los lugares que se señalen en la convocatoria –art. 21–. La cuestión es si tales anuncios deberá o no ser objeto de publicidad activa.

295 De acuerdo con el Decreto 2/2002, de 9 de enero, una vez terminada la calificación de los aspirantes, los órganos de selección harán pública la relación de aprobados por orden de puntuación, en todo caso, en la Consejería de Justicia y Administración Pública, en el Instituto Andaluz de Administración Pública, en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Justicia y Administración Pública y en las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, elevando propuesta al titular de la Consejería de Justicia y Administración Pública para el nombramiento

- Resultados de las pruebas del proceso selectivo<sup>296</sup>.
- Nombramientos y contratados. Debe recordarse que la legislación solo ordena la publicación en diario oficial de los nombramientos de funcionarios de carrera<sup>297</sup> (y, en el caso, de las entidades locales, el nombramiento del personal eventual –art. 104 LRBRL–). Por ello, debería imponerse, con carácter general, la publicidad de todos los nombramientos (funcionarios de carrera, interinos, personal eventual y, en su caso, directivos), así como del personal con contrato laboral o de arrendamiento de servicios.
- Bolsas de trabajo o empleo<sup>298</sup>.
- Retribuciones. La LTPA ordena publicar “Las relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal *con indicación de sus retribuciones anuales*”<sup>299</sup>. No obstante, entendemos que también se podría avanzar en este ámbito<sup>300</sup>.

---

como personal funcionario –art. 22–. En este sentido, el Proyecto de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (*Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León*, de 11 de noviembre de 2014) prevé la información se irá completando a medida que se desarrolle el proceso con información relativa al número de personas presentadas y seleccionadas –art. 3.1–.

296 De hecho, esta publicidad se viene realizando por el IAAP desde hace años, a partir de una recomendación del Defensor del Pueblo Andaluz.

297 Artículo 24.2 Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, Promoción Interna, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía.

298 En este sentido, el artículo 12.2 del Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, 10 de julio de 2014) se refiere a “las listas de selección de personal temporal, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento”. En este sentido, el Proyecto de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (*Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León*, de 11 de noviembre de 2014) prevé que se informará sobre las bolsas de empleo y su gestión –art. 3.1–.

299 Por su parte, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, se refiere a la información general sobre retribuciones de los empleados públicos, tramos de retribuciones, niveles retributivos y puestos de trabajo –art. 10.1–. Y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, a la información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos, agrupada en función de los niveles y cuerpos –art. 11.1–.

300 Como es sabido, las retribuciones básicas de los funcionarios son perfectamente públicas, pues se fijan en la ley anual de presupuestos generales del Estado. Por su parte, los complementos de destino y específico están determinados en la RPT, que constituye un documento público. Y respecto del complemento de productividad, la LMRFP –art. 23– establece que las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público de los demás funcionarios del Departamento u Organismo interesado así como de los representantes sindicales. De este modo, lo que queda es el complemento por servicios extraordinarios. Pero, además, en algunas Comunidades Autónomas se ha establecido una mayor publicidad. Así, el artículo 74 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, establece que “Las cantidades que perciba cada funcionario por cualquiera de los conceptos regulados en este artículo serán de conocimiento público para todo

- “La identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal y el número de personas que gozan de dispensa total de asistencia al trabajo” –art. 10.1.f)–<sup>301</sup>. Debe entenderse que se trata tanto de los miembros de los órganos de representación del personal tanto funcionario (Delegados de Personal y Junta de Personal) como laboral (Delegados de Personal y Comités de Empresa). Más aún, entendemos que, en el caso de las Juntas de Personal y Comités de Empresa también debería identificarse al Presidente y al Secretario, así como publicarse su reglamento de procedimiento –arts. 39.6 EBEP y 66.2 Estatuto de los Trabajadores–, y sus actas. Una vez más no se precisa qué deba entenderse por “identificación”, si bien estimamos que se deberían incluir los datos siguientes: nombre y apellidos, teléfono y dirección electrónica corporativa.

Asimismo, obsérvese que la LTPA solo exige la publicidad del “número de personas que gozan de dispensa total de asistencia al trabajo”, pero no su identificación ni la organización a la que pertenecen o representan. Cabe aquí recordar que la Ley Foral 11/2012, de Transparencia y del Gobierno Abierto, si bien no obliga a la identificación de los liberados sindicales existentes, sí al menos exige publicar no solo su número en los distintos Departamentos y organismos públicos, sino también identificar la organización sindical a la que pertenecen, así como los costes que estas liberaciones generan para los Departamentos y Organismos Públicos correspondientes. “Asimismo se dará información sobre el número de horas sindicales utilizadas” –art. 13.c)–<sup>302</sup>.

Por otro lado, estimamos que también deberían ser objeto de publicidad activa otros aspectos, como los *planes de igualdad*, que son obligatorios para las Administraciones Públicas según el EBEP –disposición adicional 8ª–<sup>303</sup>, o los *planes para la ordenación de los recursos*

---

el personal de la Comunidad de Madrid, así como para los representantes sindicales”, incluyendo el complemento de productividad y los servicios extraordinarios.

301 El Anteproyecto se refería al número de (personas) liberadas.

302 En este sentido, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, declara que se hará público el número de liberados institucionales existentes en los distintos departamentos y organismos públicos, así como los costes que estas liberaciones generan para la Administración pública –art. 14.3–. Por su parte, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, se refiere a la identificación de los miembros de los órganos de representación del personal, número de liberados sindicales e identificación de la organización sindical a la que pertenecen –art. 10.1–. De modo similar, la Norma Foral 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública –art. 8–; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno –art. 9.2–. En cambio, la Ordenanza del Ayuntamiento de Logroño de 3 de noviembre de 2014 sí que contempla la identidad de los liberados sindicales con indicación de la organización a la que pertenecen –art. 16–. El problema es que se trata de un dato especialmente protegido (la afiliación sindical), por lo que su publicación vulnera la LOPD.

303 Asimismo, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, establece que la Administración de la Junta de Andalucía, sus empresas públicas y entidades instrumentales elaboraran, periódicamente, planes de igualdad. En estos planes, se establecerán los objetivos a alcanzar en materia de igualdad de trato y de oportunidades en el empleo público, así como las estrategias y medidas a adoptar para su consecución –art. 32–.

humanos, de carácter facultativo –art. 69 EBEP<sup>304</sup>, cuya publicidad ordena alguna ley autonómica<sup>305</sup>. O los *planes de formación* de empleados públicos y los llamados *sistemas para la evaluación del desempeño*, sujetos a criterios de transparencia según el propio EBEP –art. 20.2–, y previstos en los estatutos de las Agencias públicas andaluzas, según los cuales deben ser aprobados formalmente por el órgano de gobierno de la agencia<sup>306</sup>. Asimismo, también debe considerarse la publicidad de los procedimientos relacionados con la carrera profesional (provisión de provisión de puestos de trabajo, movilidad funcional y geográfica, promoción interna y, en su caso, carrera horizontal).

Por su parte, durante la tramitación parlamentaria de la LTPA también se propuso publicar otros contenidos, como la estadística de la evolución del empleo público, con indicación expresa de los aumentos o disminuciones de los puestos de trabajo de funcionarios, del personal laboral, incluida la especificación del personal eventual, de confianza y de los puestos singulizados; todo ello por consejerías y entidades instrumentales<sup>307</sup>.

En este sentido, algunas normas contemplan la publicación de informaciones estadísticas de interés general para conocer las dimensiones del empleo público: número de empleados públicos, y su distribución por grupos de clasificación, especificando el tipo de relación funcional, estatutaria o laboral, así como, en el caso del personal funcionario y estatutario, los de carrera y los interinos, y para el personal laboral, los fijos, los indefinidos y los temporales; y número de empleados por departamentos o consejerías, organismos, entidades públicas, sociedades mercantiles, fundaciones públicas y consorcios<sup>308</sup>, o el porcentaje de mujeres en puestos de responsabilidad<sup>309</sup>.

304 Así, por ejemplo, en el *BOJA* núm. 86, de 7 de mayo de 2014, se publica la Resolución de 11 de abril de 2014, de la Dirección Gerencia del SAS, por la que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Andaluz de Salud, pero no el contenido del plan. De hecho, la resolución se limita a “Ordenar la publicación de esta Resolución en el *BOJA* y del Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Andaluz de Salud en todos los Centros e Instituciones Sanitarias del Servicio Andaluz de Salud a los efectos previstos en el artículo 13.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre”.

305 Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 13.2–.

306 Por ejemplo, Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía –art. 9–, Decreto 103/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales –art. 31–; Decreto 92/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Andalucía del Conocimiento –art. 11–.

307 Enmienda núm. 54 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. *BOPA* núm. 455, de 19 de mayo de 2014. En este sentido el Justicia de Aragón ha expresado que debe “valorarse la oportunidad de establecer mecanismos adicionales de publicidad, como la elaboración de informes o boletines (de publicación trimestral o cuatrimestral), en los que se consignen los datos referentes a la situación del empleo público (número de efectivos, clasificación según el tipo de empleado público de que se trate, estado de temporalidad y provisionalidad en el desempeño de los puestos, etc.)”. (“Informe especial sobre la Transparencia y el Buen Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón”, 2013, p. 174).

308 Artículo 20 Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias.

309 Norma Foral de Gipuzkoa 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública –art. 8–.

Por lo demás, en Derecho comparado se contemplan otras informaciones<sup>310</sup>.

### **B. Personal eventual y directivo profesional**

Pero, sobre todo, entendemos que debería plantearse un tratamiento específico en materia de transparencia para dos colectivos de empleados públicos, diferenciados del resto del personal (funcionarios y laborales): el personal eventual y el personal directivo profesional<sup>311</sup>. En relación con el primero, de configuración estrictamente excepcional –art. 12 EBEP– y nombramiento y separación libres, al margen por completo de los principios constitucionales de mérito y capacidad, a modo de compensación, debería imponerse una mayor transparencia. Así, cabe recordar que ya la LRBRL –art. 104.3– ordenó que los nombramientos del personal eventual, el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el “Boletín Oficial” de la Provincia y, en su caso, en el propio de la Corporación, y en términos similares se han pronunciado algunas leyes autonómicas sobre empleo público<sup>312</sup>. Así, como ejemplo a seguir, cabe destacar la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, según la cual deberán ser objeto de publicación en el Portal Electrónico de la Transparencia y la Participación Ciudadana los nombramientos, ceses, régimen retributivo, formación o trayectoria profesional del personal eventual –art. 13–<sup>313</sup>. Y, en este sentido, durante la tramitación parlamentaria de la LTPA, se propuso hacer pública la información relativa a la justificación de la necesidad de mantenimiento de personal de confianza y puesto singularizado, con detalle de las funciones y el trabajo que ejercen<sup>314</sup>.

Por su parte, también se están dando algunos pasos en relación con el personal directivo profesional, pues respecto a este personal se modulan los principios de mérito y capacidad

310 En Italia, el tantas veces citado Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, exige publicar –art. 16–: “*Le pubbliche amministrazioni pubblicano trimestralmente i dati relativi ai tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale*”. Asimismo, “*Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi all’ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l’ammontare dei premi effettivamente distribuiti*” –art. 20–.

311 Es el criterio de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias, que agrupa al personal directivo y al personal eventual junto con los altos cargos, a efectos de publicidad activa –art. 19–.

312 Así, Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, dispuso que su nombramiento y cese serán libres, correspondiendo exclusivamente a los miembros de la Junta de Castilla y León y serán publicados en el “Boletín Oficial de Castilla y León” –art. 16.1–. En cambio, es muy pobre la transparencia prevista en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, según la cual, las Corporaciones locales publicarán semestralmente en su sede electrónica y en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial el número de los puestos de trabajo reservados a personal eventual –art. 104 bis 5 LRBRL–. Véase S. Fernández Ramos, “Los falsos empleados públicos: el personal eventual”, *Revista General de Derecho Administrativo*, lustel, núm. 34, 2013.

313 De modo más parcial, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja –art. 8.1–, se refiere a las retribuciones, actividades y bienes de los miembros del Gobierno de La Rioja, altos cargos de la Administración Pública y personal eventual y de confianza del Gobierno, con carácter anual.

314 Enmienda núm. 64 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

(añadiéndose “y a criterios de idoneidad” –art. 13.2 EBEP–), y que en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía están extendiéndose principalmente en el ámbito de las Agencias públicas<sup>315</sup>. Así, debe destacarse que la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, ordena que en relación con el personal directivo y laboral de alta dirección, se publicarán los datos siguientes: la selección, candidatos y méritos aportados; propuesta motivada del candidato seleccionado; remuneración; los ceses y sus causas; los objetivos que se les hayan fijado y los resultados obtenidos de acuerdo con el procedimiento por el que deban evaluarse –art. 13–<sup>316</sup>. Y, en tal sentido, durante la tramitación parlamentaria de la LTPA, se propuso incluir la publicidad de los contratos de alta dirección o, en su caso, mercantiles, del personal directivo de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, y el modo de selección y acceso al puesto de trabajo del mismo<sup>317</sup>.

## 8. Información sobre contratos, convenios, subvenciones y patrimonio

Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley deberán hacer pública la información relativa a la gestión administrativa que se indica a continuación<sup>318</sup>:

### A. Contratos

La LTBG –art. 8.1.a)– obliga a publicar las informaciones siguientes: “Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisio-

315 Véase, por ejemplo, artículo 22 Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía; artículo 29 Decreto 103/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales; artículo 27 Decreto 101/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

316 En términos similares, Proyecto de Ley de Administración Pública vasca, *Diario Oficial del Parlamento Vasco* 17-10-2014 –art. 88.8–. De modo más breve, el artículo 13.1 del Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia prevé la publicidad de los contratos de alta dirección suscritos trimestralmente (*Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias*, de 23 de abril de 2014).

317 Enmienda núm. 51 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014. En este sentido, el Proyecto de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (*Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León*, de 11 de noviembre de 2014) prevé la publicación de los contratos de alta dirección –art. 3.1–.

318 Lo cierto es que las nociones de contratos, convenios y subvenciones se entrecruzan, sobre todo, en su aplicación práctica. Véase T. Moreo Marroig, “Los convenios. Distinción entre las tres figuras jurídicas: subvención, contrato, convenio”, *Auditoría Pública*, nº 50, 2010, pp. 75-86.

nes de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público”.

Por su parte, la LTPA –art. 15.a)– establece que las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley deberán hacer pública la información relativa a: “Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones y prórrogas del contrato y la indicación de los procedimientos que han quedado desiertos, los supuestos de resolución de contrato o declaración de nulidad, así como los casos de posibles revisiones de precios y cesión de contratos. Igualmente, serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos y las subcontrataciones que se realicen con mención de las personas adjudicatarias.

La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público”<sup>319</sup>.

Como puede comprobarse, la LTPA no se limita a reproducir el texto de la LTBG, sino que añade diversos contenidos. En concreto, se adicionan las informaciones siguientes:

- Informaciones relativas al proceso de adjudicación: la indicación de los procedimientos que han quedado desiertos<sup>320</sup>.
- Informaciones relativas a la ejecución: las prórrogas del contrato, los supuestos de resolución de contrato o declaración de nulidad, los casos de posibles revisiones de precios y

---

319 El Anteproyecto seguía refiriéndose a todos los contratos “formalizados”. Asimismo, tampoco contemplaba la referencia a los supuestos de resolución de contrato o declaración de nulidad, y los casos de revisiones de precios y cesión de contratos.

320 Enmienda núm. 72 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014. En este sentido, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 17.1–.

cesión de contratos, y las subcontrataciones que se realicen con mención de las personas adjudicatarias<sup>321</sup>.

Se trata, como puede verse, de una ampliación sustancial de la información contractual, que alcanza prácticamente a cualquier vicisitud relevante en la ejecución del contrato. Con todo, algunas leyes autonómicas han ampliado aún más las informaciones relativas al proceso de adjudicación del contrato, y que se centran en las siguientes: composición y convocatorias de las mesas de contratación<sup>322</sup>; criterios de adjudicación y su ponderación; el cuadro comparativo de las ofertas económicas, de las propuestas técnicas y de las mejoras, si procede, que ofrece cada licitado; la puntuación obtenida por cada oferta, con el detalle de la otorgada para cada uno de los criterios de adjudicación y el resumen de la motivación de la valoración obtenida<sup>323</sup>. Y alguna norma prevé también otras informaciones relativas a la ejecución del contrato: penalidades impuestas, en su caso, por incumplimiento de los contratistas<sup>324</sup>.

Asimismo, cabría también considerar la publicación de otros documentos propios del expediente de contratación, tales como los siguientes: los estudios y dictámenes solicitados<sup>325</sup>, y, en particular, el informe sobre necesidad e idoneidad del contrato –art. 22 TRLCSP–<sup>326</sup>; la

321 Así, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears, ordena también la publicación de la cesión de contrato y la subcontratación, si procede –art. 19–; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 17.1–. Por su parte, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, ordena la publicación de la cesión y subcontratación, si procede, con identificación de los cesionarios y subcontratistas, y las condiciones de los acuerdos alcanzados entre estos y los contratistas, siempre que la normativa aplicable lo permita –art. 8.2–.

322 Artículo 28 Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias.

323 Así, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears, ordena también la publicación en el “Perfil del contratante”, de los criterios de adjudicación y su ponderación; el cuadro comparativo de las ofertas económicas, de las propuestas técnicas y de las mejoras, si procede, que ofrece cada licitado; la puntuación obtenida por cada oferta, con el detalle de la otorgada para cada uno de los criterios de adjudicación y el resumen de la motivación de la valoración obtenida. Por su parte, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, añade otras informaciones: procedimientos que no conlleven publicidad en los diarios oficiales, cuando superen 12.000 euros para los contratos de suministro y servicios y 30.000 en los contratos obras: prescripciones técnicas (en su caso), licitadores (no solo el número), criterios de adjudicación, tanto los de valoración automática como los sujetos a juicio de valor y su ponderación; el cuadro comparativo de las ofertas económicas, de las propuestas técnicas y de las mejoras, si procede; puntuación por cada oferta, con detalle para cada uno de los criterios, y resumen de la motivación; no solo la identidad del adjudicatario, sino también su solvencia técnica y económica.

324 Artículo 28 Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias.

325 Así, Norma Foral de Gipuzkoa 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública –art. 11–.

326 Se trata de una cuestión fundamental en relación con las extendidas prácticas de externalización de servicios, y, como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Cuentas, esta obligación de motivación de la necesidad de contratar se efectúa a menudo como un mero formalismo carente de verdadero contenido justificativo. Vid. S. Fernández Ramos, “El expediente de contratación”, en la obra colectiva *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público*, Parejo Alfonso y Palomar Olmeda (dirs.), Tomo II, Barcelona, 2009, Bosch, pp. 857-950.

declaración de tramitación urgente del expediente, debidamente motivada –art. 112 TRLCSP–; los acuerdos de tramitación de emergencia, de carácter excepcional –art. 113 TRLCSP–; o los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas particulares –art. 115 y 116 TRLCSP–, y las actas de la comisión de contratación<sup>327</sup>.

En todo caso, de la expresión omnicomprendiva “Todos los contratos”, debe entenderse que entran dentro del deber de publicidad los llamados *contratos patrimoniales de las Administraciones*. Baste recordar que el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, aprobado por Decreto 18/2006, de 24 de enero, dispone que los actos de adquisición y disposición onerosas de bienes patrimoniales se registrarán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por la normativa reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas –art. 12.1–.

Asimismo, obsérvese que la terminología tanto de la LTBG como de la LTPA está pensando en contratos sujetos a la Ley de Contratos del Sector Público, sin embargo, el ámbito de aplicación de las leyes de transparencia, como nos consta, en más amplio a estos efectos, alcanzado por ello a contratos por completo privados no sujetos a dicha legislación, lo cual puede suponer en determinados supuestos un problema (por ejemplo, ausencia de documentos en los que se plasmen determinadas actuaciones contractuales realizadas de modo informal).

Además, como medida complementaria de transparencia, en relación con los procedimientos negociados sin publicidad<sup>328</sup>, la LTPA –disposición adicional séptima– establece que las personas y entidades incluidas en el artículo 3 de esta Ley deberán publicar en su perfil del contratante, simultáneamente al envío de las solicitudes de ofertas a las que se refiere el artículo 178.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, un anuncio, al objeto de facilitar la participación de otros posibles licitadores. Las ofertas que presenten los licitadores que no hayan sido invitados no podrán rechazarse exclusivamente por dicha circunstancia.

De otro lado, salvo la información de los contratos menores, cuya publicación “podrá” realizarse trimestralmente, ni la LTBG ni la LTPA precisan en qué fecha y durante cuánto tiempo

327 El Proyecto de Ley de Administración Pública vasca, *Diario Oficial del Parlamento Vasco*, 17-10-2014, prevé que se publicará la composición de las mesas de contratación, las actas y la resolución definitiva con las puntuaciones obtenidas por cada participante –art. 88.3–. En opinión de R. Martínez Gutiérrez, “Todo procedimiento de adopción de decisiones discrecionales debería culminar con la publicación de todos los actos internos, documentos justificativos, informes técnicos y actas deliberativas del órgano administrativo que ejerza la potestad discrecional, de manera que los administrados puedan conocer y entender por qué (la motivación) de la adopción de una determinada (y no de otra) decisión discrecional” “La transparencia (y la reserva de información) en el urbanismo y la contratación pública. Límites legales a las potestades discrecionales y la aportación de las TIC”, *R.G.D.A., Iustel*, 37, 2014, p. 14).

328 Como es sabido, salvo en los casos previstos en el artículo 177 TRLCSP, en el resto de los casos no es necesario dar publicidad al procedimiento –art. 169.2–, asegurándose la concurrencia mediante el cumplimiento de la obligación de solicitar ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, “siempre que ello sea posible” –art. 178.1 TRLCSP–.

debe realizarse esta publicidad, si bien algunas leyes autonómicas sí contienen determinaciones sobre estas cuestiones<sup>329</sup>.

## **B. Convenios**

La LTBG –art. 8.1.b)– obliga a publicar las informaciones siguientes: “La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma”<sup>330</sup>.

Por su parte, la LTPA –art. 15.b)– establece que las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley deberán hacer pública la información relativa a: “La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, personas obligadas a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de las personas adjudicatarias, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma”.

Como puede verse, y a diferencia de lo que sucede en el apartado anterior, en relación con los convenios la LTPA se limita prácticamente a reproducir la Ley básica, con una leve modificación de estilo (“personas obligadas” por “obligados”). A este respecto, interpretando de modo amplio la noción de modificación, debe entenderse que también son objeto de publicidad las prórrogas y anexos o adendas a los mismos. Asimismo, en relación con las encomiendas de gestión, debe señalarse que estas pueden formalizarse mediante resolución de la Administración o mediante convenio –art. 105 LAJA–. Pues bien, en caso de que el instrumento de

---

329 Así, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears, precisa que la información contractual se mantendrá disponible en la página web de la administración autonómica durante todo el ejercicio presupuestario. Igualmente, se mantendrá disponible en la página web la información referida al ejercicio inmediatamente anterior –art. 19–.

330 La Comisión Nacional de la Competencia, en su Informe “Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia”, recomendó a las Administraciones Públicas encomendantes y a los medios propios incrementar la publicidad sobre las encomiendas de gestión. Entre otros datos, deberían estar disponibles en las correspondientes plataformas electrónicas de contratación (en la AGE, la Plataforma de Contratación del Estado) la identificación exacta de la encomienda con un número de expediente codificado, el poder adjudicador encomendante y el medio propio en cuestión que la ejecutará, el objeto de las prestaciones, el montante completo de la contraprestación y el código CPV (Common Procurement Vocabulary) que por analogía se le aplicaría (p. 101).

formalización de la encomienda de gestión sea un convenio, debe entenderse que solo deberá reunir todos los aspectos exigidos en la Ley y no mencionados para las encomiendas de gestión: partes firmantes, plazo de duración, modificaciones realizadas<sup>331</sup>.

En concreto, debe entenderse que entran dentro del deber de publicidad los convenios siguientes:

- Los convenios de colaboración interadministrativa que celebre la Administración de la Junta de Andalucía con el resto de Administraciones Públicas (art. 9 de la LAJA).
- Los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas (art. 10 de la LAJA).
- Las encomiendas de gestión, tanto de la Administración de la Junta de Andalucía a entidades instrumentales (art. 105 LAJA)<sup>332</sup>, como a las entidades locales (art. 23 LAULA).
- Los contratos-programa o de gestión previstos entre la Administración de la Junta de Andalucía y las agencias (art. 72 LAJA), así como los acuerdos de gestión que se suscriban entre diversas estructuras de gestión<sup>333</sup>.
- Los convenios de cooperación que celebren las entidades locales entre sí o con la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 83.1 LAULA).
- Los convenios de colaboración que celebren las Administraciones con personas, físicas o jurídicas, sujetas al Derecho privado, y cuyo objeto no está comprendido en el de los contratos sujetos al TRLCSP. En efecto, aun cuando ni la LTBG ni la LTPA lo declaran expresamente<sup>334</sup>, ante la falta de su exclusión expresa, debe entenderse también incluidos en el deber de publicidad los convenios que celebran las Administraciones con personas

331 También deben entenderse accesibles las memorias que según las leyes deben acompañar a los convenios y donde consten los antecedentes, razones de oportunidad y objetivos perseguidos con su formalización –art. 83.5 LAULA–.

332 Como es conocido, la LAJA –art. 105.5– establece que el instrumento en el que se formalice la encomienda de gestión (ya sea una resolución o un convenio) ha de ser publicado en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*.

333 Así, por ejemplo, en el sector de la salud, se prevé la formulación de un Contrato Programa por cada Área de Gestión Sanitaria, el cual contendrá los objetivos asistenciales previstos, así como su financiación (por ejemplo, Orden de 2 de diciembre 2002, por la que se constituye el Área de Gestión Sanitaria Campo de Gibraltar). Pero también se prevén en este ámbito de la salud los llamados “acuerdos de gestión clínica” a suscribir por la Dirección Gerencia de cada distrito de atención primaria y la dirección de cada una de las unidades de gestión clínica del distrito; documento en el que se fija el marco de gestión de la unidad de gestión clínica, así como los métodos y recursos para conseguir los objetivos definidos en el mismo, y que debes ser autorizado por la Dirección General de Asistencia Sanitaria del Servicio Andaluz de Salud (art. 27 Decreto 197/2007, de 3 de julio, por el que se regula la estructura, organización y funcionamiento de los servicios de atención primaria de salud en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud), acuerdos de gestión clínica también existentes en el ámbito de la salud mental (art. 19 Decreto 77/2008, de 4 de marzo, de ordenación administrativa y funcional de los servicios de Salud mental en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud).

334 Si se mencionan expresamente en alguna norma autonómica, como el artículo 14 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Sobre la problemática de estos convenios llamó la atención el Tribunal de Cuentas en la Moción sobre la necesidad de establecer un adecuado Marco Legal para el empleo del Convenio de Colaboración por las Administraciones Públicas, núm. 878, de 30 de noviembre de 2010.

de Derecho privado que abundan en la legislación. Así, por ejemplo, los convenios con entidades colaboradoras en materia de subvenciones previstos en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía –art. 117–. También cabe destacar, por su importancia, los convenios urbanísticos, en relación con los cuales la Ley Ordenación Urbanística de Andalucía declara que la tramitación, celebración y cumplimiento de los convenios urbanísticos de planeamiento se regirán por los principios de transparencia y publicidad –art. 30.4–<sup>335</sup>. Y a ellos deben añadirse los diversos convenios previstos en la legislación sectorial<sup>336</sup>.

Asimismo, aun cuando tanto la LTBG como la LTPA hablan de “convenios”, no debe interpretarse de modo nominalista, pues con frecuencia los negocios y pactos bilaterales que suscriben las entidades no reciben el nombre de convenios sino de “acuerdos”, llamados en ocasiones de forma redundante voluntarios. Como es sabido, la noción de acuerdos voluntarios procede del Derecho ambiental. Así, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, dispone que la Consejería competente en materia de medio ambiente promoverá la celebración de acuerdos voluntarios que tengan por objeto la mejora de las con-

---

335 Según la Ley, el acuerdo de aprobación de los convenios urbanísticos se publicará en el Boletín Oficial que corresponda con expresión, al menos, de haberse procedido a su depósito en el registro correspondiente, e identificación de sus otorgantes, objeto, situación y emplazamiento de los terrenos afectados –art. 41.3–. Y, en relación con los convenios urbanísticos de gestión, se establece que el acuerdo de aprobación del convenio, que al menos identificará a los otorgantes y señalará su ámbito, objeto y plazo de vigencia, será publicado por la Administración tras su firma en los términos previstos en el artículo 41.3 de esta Ley. Dicho acuerdo, junto con el convenio, se incluirán en un registro público de carácter administrativo, disposición desarrollada por el Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y se crea el Registro Autonómico.

336 La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, prevé que la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá suscribir convenios de colaboración con organismos, Administraciones públicas, universidades, centros de investigación, empresas y organizaciones sociales, entre otros, con el fin de ampliar y mejorar la Red de Información Ambiental de Andalucía –art. 9.4–. Igualmente, la misma Ley prevé que los obligados a realizar las operaciones de limpieza y recuperación de los suelos contaminados podrán suscribir convenios de colaboración con las Administraciones públicas andaluzas. En dichos convenios se podrán concretar incentivos económicos y subvenciones públicas para financiar las operaciones de limpieza y recuperación –art. 94.2–. La Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, dispone que a efectos de la elaboración del Censo de Archivos de Andalucía, la consejería promoverá la celebración de convenios u otras fórmulas de colaboración con las demás administraciones públicas y personas físicas o jurídicas privadas –art. 52.5–. O la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía, dispone que los museos y colecciones museográficas de titularidad pública o privada, que sean de interés para la Comunidad Autónoma por su singularidad o relevancia, se integran en el Sistema andaluz de museos y colecciones museográficas a través del correspondiente convenio con la Consejería competente en materia de museos –art. 18.1–. Por su parte, la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades, prevé que la adscripción de centros docentes de titularidad pública o privada a las Universidades públicas de Andalucía tiene lugar mediante convenio entre los titulares del centro a adscribir y la Universidad de adscripción –art. 12–. O, en fin, la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento Administración de la Junta de Andalucía, prevé que las universidades andaluzas, los organismos públicos de investigación y los institutos de investigación singulares, en el marco de esta Ley y de acuerdo con la planificación que en esta materia apruebe el Consejo de Gobierno, podrán celebrar convenios de colaboración con otras entidades públicas o privadas, para la realización de proyectos de investigación científica, desarrollo e innovación –art. 22–.

diciones legalmente establecidas en materia de medio ambiente –art. 111–, añadiendo que la Consejería competente en materia de medio ambiente creará un *registro público de acuerdos voluntarios* donde cualquier interesado pueda conocer el contenido de los suscritos<sup>337</sup>.

Y esta figura se ha exportado recientemente a otros ámbitos. Así, por ejemplo, la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, prevé la celebración de acuerdos voluntarios entre los agentes económicos y/o sociales y la Consejería competente en materia de salud. Añadiendo que reglamentariamente se creará un *registro público de acuerdos voluntarios* donde cualquier persona interesada pueda conocer el contenido de los suscritos –art. 34.4–.

Con todo, debería tenerse en cuenta que existen acuerdos voluntarios entre sujetos privados, pero autorizados por la Administración Pública, y que también deberían ser objeto de publicidad<sup>338</sup>. Por todo ello, y siguiendo el criterio de algunas leyes autonómicas, sería de interés crear un Registro de Convenios y Acuerdos de Colaboración en cada entidad<sup>339</sup>.

### C. Subvenciones

La LTBG –art. 8.1.c)– obliga a publicar la información siguiente: “Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios”. Por su parte, la LTPA –art. 15.c)– establece que las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley deberán hacer pública la información relativa a: “Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de la convocatoria o la resolución de concesión en el caso de subvenciones excepcionales, el programa y crédito presupuestario al que se imputan, su importe, objetivo o finalidad y personas beneficiarias. No obstante, las subvenciones cofinanciadas con fondos agrícolas europeos se regirán, en lo que se refiere a la publicación de la información sobre los beneficiarios, por lo dispuesto en los artículos 111 y 112 del Reglamento (UE) núm. 1306/2013 del Parlamento

---

337 Véase A. J. Sánchez Sáez, “Los acuerdos voluntarios para protección del medio ambiente”, *RAP*, núm. 163, 2004, pp. 279 y ss., donde se defiende la viabilidad de los convenios ambientales como fuente del Derecho ambiental.

338 Así, por ejemplo, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, dispone que los obligados a realizar las operaciones de limpieza y recuperación de los suelos contaminados podrán suscribir, entre ellos, acuerdos voluntarios con la finalidad de realizar dichas operaciones. Dichos acuerdos deberán ser autorizados por la Consejería competente en materia de medio ambiente –art. 94.1–.

339 La Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón, dispone que los convenios y acuerdos deberán ser inscritos, a efectos de su publicidad, en el Registro de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el plazo de dos meses a partir de la firma del convenio. Serán igualmente inscritos los acuerdos o adendas que tengan por objeto la modificación, prórroga o extinción de los mismos. El Registro de convenios tiene carácter público y se podrá consultar en la forma que se determine reglamentariamente –art. 31–. Asimismo, una vez inscrito el convenio o acuerdo en el Registro o, en su caso, la modificación, prórroga o extinción del mismo, el órgano responsable del mismo ordenará su publicación en el “Boletín Oficial de Aragón” –art. 32–.

y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, o norma que la sustituya”.

Como puede verse, la LTPA añade a la LTBG la siguiente información: “indicación de la convocatoria o la resolución de concesión en el caso de subvenciones excepcionales, el programa y crédito presupuestario al que se imputan”. En realidad, la publicación de esta información ya estaba prevista en el ahora derogado artículo 18.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, según la cual los órganos administrativos concedentes publicarán en el diario oficial correspondiente, y en los términos que se fijen reglamentariamente, las subvenciones concedidas con expresión de la convocatoria, el programa y crédito presupuestario al que se imputen, beneficiario, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la subvención<sup>340</sup>.

Y, en este sentido, el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía dispone que las subvenciones concedidas deberán ser publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. “A tal efecto, las Consejerías y agencias concedentes publicarán trimestralmente las subvenciones concedidas en cada periodo, con expresión del programa y crédito presupuestario al que se imputen, persona o entidad beneficiaria, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la subvención. Asimismo, de conformidad con el artículo 18.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, deberá expresarse también la convocatoria” –art. 123.1–<sup>341</sup>.

De otro lado, la LTPA contiene una salvedad, al precisar que las subvenciones cofinanciadas con fondos agrícolas europeos se regirán, en lo que se refiere a la publicación de la informa-

---

340 El Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, añade –art. 30– que la publicación de las subvenciones concedidas deberá realizarse durante el mes siguiente a cada trimestre natural y se incluirán todas las concedidas durante dicho periodo, cualquiera que sea el procedimiento de concesión y la forma de instrumentación, salvo aquellas cuya publicación estuviera excluida por la Ley. Los datos individualizados de las subvenciones superiores a 3.000 euros: Nombre o razón social del beneficiario, número de identificación fiscal, finalidad o finalidades de la subvención con expresión, en su caso, de los distintos programas o proyectos subvencionados y cantidad concedida.

341 En tal sentido, el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, dispone que a efectos de general conocimiento, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 18.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y 123 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, las subvenciones concedidas se publicarán trimestralmente en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía con expresión de la convocatoria, el programa y crédito presupuestario al que se imputen, la persona o entidad beneficiaria, la cantidad concedida y la finalidad o finalidades de la subvención –art. 31.1–.

ción sobre los beneficiarios, por lo dispuesto en los artículos 111<sup>342</sup> y 112<sup>343</sup> del Reglamento (UE) núm. 1306/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, o norma que la sustituya. En puridad, esta salvedad es innecesaria, pues los Reglamentos comunitarios, como es sabido, poseen eficacia directa. Asimismo, la redacción de estos preceptos del Reglamento (UE) núm. 1306/2013 trae causa en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de noviembre de 2010 (asuntos VolkerundMarkusSchecke y HartmutEifertGbR), referente a los límites que la protección de datos personales suponen a la publicación de información sobre los beneficiarios de ayudas agrícolas (FEAGA y FEADER)<sup>344</sup>.

342 Artículo 111. *Publicación de la lista de beneficiarios*, Reglamento (UE) 1306/2013 (DOL núm. 347, de 20 de diciembre): "1. Cada año, los Estados miembros publicarán a posteriori la lista de los beneficiarios de los Fondos. La publicación incluirá: a) sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 112, párrafo primero, del presente Reglamento, el nombre de los beneficiarios, según se indica a continuación: i) el nombre y los apellidos de los beneficiarios, en caso de que estos sean personas físicas; ii) la razón social completa registrada de los beneficiarios, en caso de que estos sean personas jurídicas con personalidad jurídica propia según la legislación del Estado miembro de que se trate; iii) el nombre completo de la asociación registrado o reconocido oficialmente de otro modo, en caso de que los beneficiarios sean asociaciones sin personalidad jurídica propia; b) el municipio en el que reside o está registrado el beneficiario y, si está disponible, el código postal o la parte de este que identifique al municipio; c) los importes de los pagos correspondientes a cada una de las medidas financiadas por los Fondos recibidos por cada beneficiario durante el ejercicio financiero de que se trate; d) la naturaleza y la descripción de las medidas financiadas por cualquiera de los Fondos en virtud de las cuales se concedieron los pagos contemplados en la letra c). La información mencionada en el párrafo primero deberá figurar en un sitio web único de cada Estado miembro y podrá consultarse durante dos años a partir de la fecha de su publicación inicial. 2. En lo que atañe a los pagos correspondientes a las medidas financiadas por el FEADER, contemplados en el apartado 1, párrafo primero, letra c), los importes objeto de publicación corresponderán a la financiación pública total, incluidas tanto la contribución de la Unión como la nacional".

343 Artículo 112. *Límite*, Reglamento (UE) 1306/2013 (DOL núm. 347, de 20 de diciembre): "Los Estados miembros no publicarán el nombre de los beneficiarios tal como dispone la letra a) del párrafo primero del artículo 111, apartado 1, del presente Reglamento en las siguientes situaciones: a) en caso de que los Estados miembros establezcan el régimen para los pequeños agricultores a que se refiere el Título V del Reglamento (UE) n° 1307/2013, cuando la cuantía de la ayuda recibida en un año por parte del beneficiario sea igual o inferior al importe fijado por el Estado miembro tal como se indica en el artículo 63, apartado 1, párrafo segundo o en el artículo 63, apartado 2, párrafo segundo de dicho Reglamento; b) en el caso de que los Estados miembros no establezcan el régimen para los pequeños agricultores a que se refiere el Título V del Reglamento (UE) 1307/2013, cuando la cuantía de la ayuda recibida en un año por parte del beneficiario sea igual o inferior a 1.250 euros. En el caso indicado en la letra a) del párrafo primero, los importes fijados por un Estado miembro con arreglo al artículo 63 del Reglamento (UE) 1307/2013 y notificados a la Comisión en virtud de dicho Reglamento serán hechos públicos por la Comisión, de acuerdo con las normas adoptadas en virtud del artículo 114. Cuando se aplique el párrafo primero del presente artículo, los Estados miembros publicarán la información contemplada en el artículo 111, apartado 1, letras b), c) y d) y el beneficiario será identificado mediante un código. Los Estados miembros deberán decidir la forma de dicho código".

344 El TJUE no discute que la publicación en Internet de los datos nominales de los beneficiarios afectados y de los importes específicos procedentes del FEAGA y del FEADER percibidos por ellos permite aumentar la transparencia en lo que respecta a la utilización de tales ayudas agrícolas. "Poner a disposición del público esa información refuerza el control público sobre la utilización de las cantidades de que se trata y contribuye a la utilización óptima de los fondos públicos" (apartado 75). Por tanto, dicha publicación persigue un objetivo de interés general reconocido por la Unión Europea. No obstante, el TJUE se plantea si la limitación de los derechos consagrados por los artículos 7 y 8 de la Carta que supone dicha publicación es proporcionada a la finalidad legítima perseguida. Y,

La LTPA no explicita qué ha de entenderse, a estos efectos de publicidad activa, por subvención y ayuda pública. De acuerdo con el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, se entiende por *subvención* toda disposición dineraria a favor de personas públicas o privadas, cualquiera que sea la denominación dada al acto o negocio jurídico del que derive dicha disposición, siempre que esté incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, realizada por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias –art. 1.2–, el cual no incluye múltiples tipos de ayudas públicas, como los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social, o el crédito oficial –art. 2–<sup>345</sup>.

Ahora bien, si bien el Anteproyecto de Ley de junio de 2013 sí disponía que se entendían incluidas las subvenciones y ayudas reguladas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; sin embargo, esta remisión a la Ley 38/2003 desapareció en la versión de enero de 2014<sup>346</sup>. Por ello, debe entenderse que la noción de subvención y ayuda pública, a efectos de la reglas de transparencia, no está sujeta a la noción estricta de la Ley General de Subvenciones, debiendo entenderse que se incluyen todas las subvenciones y ayudas públicas, con independencia de que entren o no en el ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones<sup>347</sup>.

Cuestión diferente es incluir también otras medidas con similar efecto, como las desgravaciones fiscales o las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, que cumplen una función similar y que suponen un gasto público relevante en muchas ocasiones, tal como

---

ante esta cuestión, el Tribunal concluye que el Consejo y la Comisión no han tomado en consideración otras formas de publicación de la información relativa a los beneficiarios afectados que respetasen el objetivo perseguido por dicha publicación y, al mismo tiempo, fueran menos lesivas para el derecho de tales beneficiarios al respeto de su vida privada, en general, y a la protección de sus datos de carácter personal, en particular, “tales como la limitación de la publicación de los datos nominales de dichos beneficiarios en función de los periodos durante los cuales hubieran percibido ayudas, de la frecuencia de estas o, incluso, del tipo y magnitud de las mismas” (apartado 81).

345 Así, lo indica expresamente la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja –art. 10.1.c)–.

346 Probablemente debido a las objeciones formuladas por la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos en su informe al Anteproyecto: “es ambigua y debe ser modificada. En primer término porque no se precisa si, debido a esta redacción, únicamente se va de publicar la concesión de las subvenciones o ayudas reguladas en la Ley General de Subvenciones o, por el contrario, lo pretendido con este inciso es que entre otras muchas subvenciones y ayudas a publicar, se encuentren las reguladas por la Ley General de Subvenciones”.

347 Cabe citar en el ordenamiento andaluz, el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social (artículos 6 y 37), o el Decreto-Ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex-trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis (art. 1).

propuso el Consejo Económico y Social<sup>348</sup>, o las concesiones de créditos oficiales, cuando se otorguen sin intereses o con intereses inferiores a los de mercado, y las condonaciones de créditos, cuya publicidad sí está prevista en algunas leyes autonómicas<sup>349</sup>. Lo cierto es que es difícil mantener, en ausencia de disposición legal expresa, que tales medidas de fomento pueden incluirse en la noción de subvención y ayuda pública.

De otro lado, dado que la LTPA se aplica no solo a Administraciones Públicas sino también a las fundaciones del sector público, la noción legal de subvención antes referida, como disposición dineraria realizada por una Administración no es suficiente. Por ello, habrá que entender como “ayuda pública” las entregas dinerarias sin contraprestación que realicen las fundaciones del sector público<sup>350</sup>.

348 En su dictamen de 20 de enero de 2014, el CES declaró que sería conveniente que se arbitraran mecanismos para que junto a estas subvenciones se publicaran por las administraciones públicas igualmente, otras ayudas de carácter económico no previstas en los mencionados preceptos por adoptar otra forma jurídica, como las desgravaciones fiscales o las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, entre otras. En este sentido, puede señalarse que, en Italia, el citado Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, ordena –art. 26.2– lo siguiente: “*Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro*”.

349 Ya la Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública gallega, entendió incluidas –art. 13.5–: Las concesiones de créditos oficiales por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma, cuando se otorguen sin intereses o con intereses inferiores a los de mercado. b) Las concesiones de ayudas en que la Administración asuma la obligación de satisfacer a la entidad prestamista todo o parte de los intereses. c) Las condonaciones de créditos. d) Cualquier otro acuerdo o resolución de los cuales resulte un efecto equivalente a la obtención de ayudas directas por parte del beneficiario. e) Las aportaciones dinerarias realizadas por la Comunidad Autónoma a favor de las entidades locales, siempre que no estén destinadas a financiar globalmente actividad de cada ente. Por su parte, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, establece una noción de ayuda o subvención mucho más amplia, pues incluye también las concesiones de créditos oficiales, cuando se otorguen sin intereses o con intereses inferiores a los de mercado; las concesiones de ayudas en que la Administración asuma la obligación de satisfacer a la entidad prestamista todo o parte de los intereses; las condonaciones de créditos; y cualquier otro acuerdo o resolución de los cuales resulte un efecto equivalente a la obtención de ayudas directas por parte del beneficiario –art. 11.2–. Igualmente, durante la tramitación parlamentaria de la LTPA se propuso incluir cualquier otra ayuda de carácter económico que adopten otras fórmulas jurídicas, como las desgravaciones y exenciones fiscales o las bonificaciones a la Seguridad Social, entre otras. Enmienda núm. 12 formulada por el G.P. Izquierda Unida-Los Verdes Convocatoria por Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

350 Según la disposición adicional decimosexta de la LGS, las entregas dinerarias sin contraprestación que realicen las fundaciones del sector público se regirán por el derecho privado, si bien serán de aplicación los principios de gestión contenidos en esta Ley y los de información a los que se hace referencia en el artículo 20. Lo cierto es que la propia disposición adicional decimosexta exige que, en todo caso, las aportaciones gratuitas que realicen las fundaciones del sector público “habrán de tener relación directa con el objeto de la actividad contenido en la norma de creación o en sus estatutos”, actividad que necesariamente ha de ser de interés general. Por ello, un sector de la doctrina defiende, con buen criterio, que la actividad subvencional constituye una potestad pública que debería quedar reservada a las Administraciones públicas. Véase P. Cortell Giner, “El concepto legal de subvención y las entidades privadas del sector público”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 32, 2009, pp. 79 y ss.

En cuanto a los datos a publicar, a nuestro modo de ver, la “indicación de la convocatoria” a que hace referencia la LTPA debe entenderse que conlleva la indicación del dato de publicación de la convocatoria en el *BOJA*. Con todo, habría sido oportuno incluir también las bases reguladoras de la concesión, pues estas se pueden aprobar de forma independiente<sup>351</sup>. Y en este sentido se ha expresado alguna ley autonómica<sup>352</sup>. Además, ya se señaló más arriba la oportunidad de publicar los planes estratégicos de subvenciones<sup>353</sup>.

Por su parte, la referencia a “la resolución de concesión en el caso de subvenciones excepcionales”, obedece a que este tipo de subvenciones son de concesión directa, sin que exista convocatoria previa ni bases reguladoras a las que acogerse. A este respecto, en la tramitación parlamentaria de la LTPA se propuso incluir también la información suficiente sobre las razones o motivos que justifiquen la no existencia de convocatoria pública en el caso de ayudas o subvenciones que por su carácter extraordinario carezcan de convocatoria y bases reguladoras<sup>354</sup>. Debe recordarse que, según el citado Decreto 282/2010, de 4 de mayo, en el procedimiento de concesión de las subvenciones excepcionales, que se iniciará mediante solicitud de la persona interesada, se motivarán las razones de interés público, social, económico, humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública, así como la inexistencia de bases reguladoras a las que puedan acogerse –art. 36–. Como se ha señalado acertadamente, este precepto comporta únicamente la obligación de que tal justificación exista “en” el expediente, pero no existe obligación alguna de que trascienda a la esfera pública<sup>355</sup>.

En cambio, ni la LTBG ni la LTPA mencionan los otros dos supuestos de subvenciones de concesión directa: las nominativas y las de imposición legal, y que la propia Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, exceptúa del deber de publicación en el diario

---

351 De acuerdo con el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, las bases reguladoras de la concesión de subvenciones (tanto para la concesión de subvenciones de concurrencia competitiva, como para las de concurrencia no competitiva) serán aprobadas mediante Orden de la persona titular de la correspondiente Consejería o, en su caso, mediante Decreto del Consejo de Gobierno, y publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía –art. 4.6–. Por su parte, el procedimiento ordinario de concesión de las subvenciones se iniciará siempre de oficio mediante convocatoria aprobada por el órgano competente, que podrá incluirse en la orden o decreto que apruebe las bases reguladoras, o figurar como acto independiente publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía –art. 22–.

352 La Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, ordena la publicación de una relación actualizada de las ayudas o subvenciones que vayan a convocarse durante el ejercicio presupuestario, con indicación de los importes destinados a las mismas, su objetivo o finalidad y las condiciones que deberán reunir los posibles beneficiarios, así como del texto íntegro de la convocatoria de las ayudas o subvenciones –art. 11.1–.

353 En este sentido, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 18.5–.

354 Enmiendas núm. 12 formulada por el G.P. Izquierda Unida-Los Verdes Convocatoria por Andalucía, y núm. 73 del G.P. Popular de Andalucía. *BOPA* núm. 455, de 19 de mayo de 2014. Y, en tal sentido, se había pronunciado antes la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos en su informe al Anteproyecto.

355 Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos en su informe al Anteproyecto.

oficial –art. 18.3–<sup>356</sup>. De aquí parece inferirse que estas subvenciones no deben ser objeto de publicidad activa, y ello tanto porque la Administración no decide la concesión, que viene ya impuesta por ley, como por la propia publicidad de la ley.

Sobre el acto de concesión de la subvención, la LTPA obliga a publicar los datos siguientes: el programa y crédito presupuestario al que se imputan, su importe, objetivo o finalidad y personas beneficiarias. Sin embargo, tal vez debería ordenarse también la publicación de otros datos que deben constar en la resolución de concesión, como la actividad, proyecto o comportamiento a realizar y el plazo de ejecución<sup>357</sup>. Asimismo, en relación con la identidad del beneficiario, en el caso de personas físicas, debe recordarse el límite derivado de la protección de datos especialmente protegidos<sup>358</sup>. Y, aun cuando no se prevea expresamente, debe tenerse en cuenta el respeto y salvaguarda del honor, la intimidad personal y familiar de las personas físicas de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen.

Pero, sobre todo, y a diferencia de la información relativa a contratos y convenios, las Leyes estatal y andaluza no contemplan la publicación de información alguna referida al cumplimiento de la modificación y cumplimiento de la resolución. Por ello, en nuestra opinión, sería conveniente incluir también las siguientes informaciones, por analogía a lo establecido en relación con los contratos públicos: las resoluciones de modificación de una subvención –art. 121 Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía–, los supuestos de subcontratación de las actividades subvencionadas por los beneficiarios –art. 29 LGS–, así como las resoluciones de reintegro total o parcial de una subvención –art. 125 Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía–<sup>359</sup>.

Además, durante la tramitación parlamentaria de la LTPA se propuso la publicación de las resoluciones motivadas de exoneración de la obligación de justificar en tiempo y forma las subven-

356 No será necesaria la publicación en el diario oficial de la Administración competente la concesión de las subvenciones en los siguientes supuestos: a) Cuando las subvenciones públicas tengan asignación nominativa en los presupuestos de las Administraciones, organismos y demás entidades públicas a que se hace referencia en el artículo 3 de esta Ley. b) Cuando su otorgamiento y cuantía, a favor de beneficiario concreto, resulten impuestos en virtud de norma de rango legal.

357 Artículo 28.1 Decreto 282/2010, de 4 de mayo. Además, el grupo OpenKratio solicitó la publicidad del informe de la Comisión de Valoración, así como de los resultados de las actividades subvencionadas.

358 En Italia, el citado Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, ordena –art. 26.4– lo siguiente: “*E’ esclusa la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di cui al presente articolo, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati*”.

359 Puede señalarse que el artículo 22 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza sobre transparencia y libre acceso a la información, de 26 de marzo de 2014 (BOP Zaragoza 01-04-2014), prevé el acceso a un repositorio de subvenciones que permita el acceso a la convocatoria, otorgamiento y justificación de cada subvención y, en su caso, de las auditorías realizadas y sus resultados.

ciones concedidas a terceros por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias antes de proponer pagos, que, de conformidad con lo previsto en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, sean emitidas por el órgano competente<sup>360</sup>.

Por lo demás, algunas leyes autonómicas determinan la fecha de publicación de esta información, fijando un plazo desde la notificación o publicación de las concesiones de las ayudas o subvenciones<sup>361</sup>. Asimismo, en algún caso se prevé también la publicidad de información estadística sobre la actividad subvencional<sup>362</sup>.

De otro lado, debe observarse que la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, ha sido modificada por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras Medidas de Reforma Administrativa, que crea la *Base de Datos Nacional de Subvenciones* como sistema nacional de publicidad de subvenciones, con las finalidades de promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas –arts. 18.1 y 20.1–. A tales efectos, las administraciones concedentes deben remitir a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, al menos, la siguiente información sobre las convocatorias y las resoluciones de concesión recaídas: referencia a las bases reguladoras de la subvención, convocatoria, programa y crédito presupuestario al que se imputan, objeto o finalidad de la subvención, identificación de los beneficiarios, importe de las subvenciones otorgadas y efectivamente percibidas, resoluciones de reintegros y sanciones impuestas. De este modo, se amplía la información prevista tanto en la LTBG como en la LTPA, añadiéndose la distinción entre los datos de las subvenciones otorgadas y efectivamente percibidas, así como las resoluciones de reintegros y sanciones impuestas<sup>363</sup>.

Sin embargo, la Ley 15/2014 declara que la información incluida en la Base de Datos Nacional de Subvenciones tendrá carácter reservado, sin que pueda ser cedida o comunicada a terceros, salvo en los supuestos previstos en la Ley –art. 20.5–. A efectos de la LTBG y para garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento y

---

360 Enmienda núm. 74 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. *BOPA* núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

361 Así, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears, fija dentro del mes siguiente al de la notificación o la publicación de las concesiones de estas ayudas o subvenciones –art. 22–. Por su parte, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, ordena la publicación dentro de los quince días siguientes al de su notificación o publicación –art. 11.1–.

362 La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ordena publicar información estadística acerca del importe global de las subvenciones concedidas, así como del volumen presupuestario de las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva y de las subvenciones concedidas de forma directa –art. 19.5–.

363 Igualmente contendrá la identificación de las personas o entidades incurso en las prohibiciones contempladas en las letras a) y h) del apartado 2 del artículo 13 Ley 48/2003.

para contribuir a los principios de publicidad y transparencia, se añade que la Intervención General de la Administración del Estado publicará en su página web los siguientes contenidos –art. 20.8–:

- a) “Las convocatorias de subvenciones; a tales efectos, en todas las convocatorias sujetas a esta Ley, las administraciones concedentes comunicarán a la Base de Datos Nacional de Subvenciones el texto de la convocatoria y la información requerida por la Base de Datos. La BDNS dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación, que tendrá carácter gratuito. La convocatoria de una subvención sin seguir el procedimiento indicado será causa de anulabilidad de la convocatoria”.

Habrá que entender que no existe esta publicidad en relación con aquellas subvenciones excepcionales que, como nos consta, se conceden sin previa convocatoria.

- b) “Las subvenciones concedidas; para su publicación, las administraciones concedentes deberán remitir a la Base de Datos Nacional de Subvenciones las subvenciones concedidas con indicación según cada caso, de la convocatoria, el programa y crédito presupuestario al que se imputen, beneficiario, cantidad concedida y objetivo o finalidad de la subvención con expresión de los distintos programas o proyectos subvencionados”. Hasta aquí poco se añade a lo ya previsto en la LTbGA y LTPA.

Pero la Ley 15/2014 modifica la Ley 38/2003 para añadir lo siguiente: “Igualmente deberá informarse, cuando corresponda, sobre el compromiso asumido por los miembros contemplados en el apartado 2<sup>364</sup> y en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11<sup>365</sup> y, en caso de subvenciones plurianuales, sobre la distribución por anualidades”.

Asimismo, se añade: “No serán publicadas las subvenciones concedidas cuando la publicación de los datos del beneficiario en razón del objeto de la subvención pueda ser contraria al respeto y salvaguarda del honor, a la intimidad personal o familiar de las personas físicas en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, y haya sido previsto en su normativa reguladora. El tratamiento de los datos de carácter personal solo podrá efectuarse si es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con

364 “Cuando el beneficiario sea una persona jurídica, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras, los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero tendrán igualmente la consideración de beneficiarios”.

365 “Cuando se trate de agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad, deberán hacerse constar expresamente, tanto en la solicitud como en la resolución de concesión, los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán igualmente la consideración de beneficiarios”.

arreglo al artículo 1.1 de la Directiva 95/46/CE”. El límite derivado de la Ley Orgánica 1/1982, ya se encontraba en la Ley 38/2003. Por su parte, la referencia al tratamiento de los datos de carácter personal parece inspirada en la doctrina mencionada del Tribunal de Justicia UE.

- c) “La información que publiquen las entidades sin ánimo de lucro utilizando la BDNS como medio electrónico previsto en el segundo párrafo de artículo 5.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”. De hecho, la propia Ley 14/2014, modifica la Ley 38/2003 –art. 18.3–, de tal modo que en el caso de que se haga uso de la previsión contenida en el artículo 5.4 de la Ley 19/2013, la Base de Datos Nacional de Subvenciones servirá de medio electrónico para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad.

Por último, se prevé –art. 20.9– que la Base de Datos Nacional de Subvenciones “podrá” suministrar información pública sobre las sanciones firmes impuestas por infracciones muy graves. “En concreto, se publicará el nombre y apellidos o la denominación o razón social del sujeto infractor, la infracción cometida, la sanción que se hubiese impuesto y la subvención a la que se refiere, siempre que así se recoja expresamente en la sanción impuesta y durante el tiempo que así se establezca”. En realidad, se trata de una posibilidad ya general en virtud del artículo 16.1 *in fine* de la LTBG.

#### **D. Patrimonio**

La LTBG –art. 8.3– dispuso que las Administraciones Públicas publicarán la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real<sup>366</sup>. Se trata de un sucedáneo parcial a la publicación del Inventario, tal como se había propuesto en la tramitación parlamentaria<sup>367</sup>. Por su parte, algunas leyes autonómicas amplían algo esta obligación al extenderla a los bienes muebles de especial valor<sup>368</sup>.

366 En este sentido, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, se limita a disponer que la Administración general, sus organismos públicos y la Universidad de La Rioja publicarán la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real –art. 10.3–. Por su parte, la Norma Foral 4/2014 de Gipuzkoa, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, añade con indicación del uso o servicio al que están destinados; y el departamento o ente al que están adscritos, o entidad a la que están cedidos –art. 8–. De modo más exigente, en Italia, el citado Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, ordena –art. 30– lo siguiente: “*Le pubbliche amministrazioni pubblicano le informazioni identificative degli immobili posseduti, nonche' i canoni di locazione o di affitto versati o percepiti*”.

367 Así. M. Villoria, *La publicidad activa en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: posibilidades e insuficiencias*, GovernObert, 2014, p. 57, cuestiona la ausencia de los bienes muebles en esta relación, lo cual no es muy lógico si consideramos la inmensidad de riquezas artísticas, por ejemplo, que atesora la Administración y los expolios que pueden producirse por la ausencia de control.

368 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña –art. 11.2–.

En cambio, la LTPA –art. 10.2.b)– establece que la Administración de la Junta de Andalucía publicará: “El Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los términos que se establezcan reglamentariamente”<sup>369</sup>. Cabe recordar que la Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya dispuso en su día que el Inventario General “será público. El sistema de acceso al mismo por los particulares se ajustará a lo que dispongan las normas de desarrollo del artículo 105.b) de la Constitución” –art. 16–<sup>370</sup>.

Pues bien, de acuerdo con la Ley 4/1986, la consejería competente confeccionará un Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma y de las Entidades de Derecho público dependiente de la misma, relacionándolos separadamente en la forma en que reglamentariamente se establezca, atendiendo, al menos, a su naturaleza, condición de dominio público o privado, destino, adscripción, forma de adquisición, contenido y valor. Asimismo, se incluirán aquellos bienes afectos a concesiones que estén sujetos a reversión. Y debe señalarse que, de acuerdo con el Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio (aprobado por Decreto 276/1987, de 11 de noviembre), en cada uno de los inventarios se detallarán los distintos bienes y derechos, con referencia separada, como mínimo, a los siguientes derechos –art. 21–:

- Derechos de propiedad y otros derechos reales sobre bienes inmuebles. Son los únicos previstos en la LTBG.
- Derechos de propiedad y otros derechos reales sobre bienes muebles que pertenezcan al Patrimonio Histórico.
- Derechos de propiedad y otros derechos reales sobre valores mobiliarios y créditos, y derechos personales en favor de la Entidad a que se refiera el Inventario.
- Derechos de propiedad y otros derechos reales sobre vehículos.
- Derechos de propiedad y otros derechos reales sobre semovientes.

369 En los mismos términos, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 19–. La Enmienda núm. 56 formulada por el G.P. Popular de Andalucía propuso incluir algunas especificaciones: que incluyan, en todo caso, a todos los bienes inmuebles de que disponga o haga uso la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, tanto en régimen de propiedad, alquiler o cesión, detallando con respecto a los mismos departamento, ente instrumental, organismo o institución al que se adscriben; función, destino o afectación a la prestación de un servicio público, superficie; valoración económica estimada; gastos asociados a su adquisición; mantenimiento, rehabilitación y alquiler. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

370 El Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio (aprobado por Decreto 276/1987, de 11 de noviembre), añade: “La Dirección General de Patrimonio podrá regular dicho acceso de acuerdo con la Ley de desarrollo del artículo 105.b) de la Constitución” (?).

- Derechos de arrendamiento sobre bienes muebles e inmuebles. Se trata de una información de evidente interés sobre la racionalidad del gasto público, sobre todo en relación a los inmuebles.

En dicho Inventario se tomará razón de cuantos actos se refieran al Patrimonio –art. 14 Ley–. Por tanto, debe entenderse que serán públicos cuantos negocios jurídicos tengan por objeto los bienes y derechos del Patrimonio<sup>371</sup>.

De otro lado, la LTPA parece renunciar a imponer similar deber de publicidad a los inventarios de las entidades locales. Sin embargo, esto no es exactamente así, pues la LTPA –art. 10.3– establece, como nos consta, que las entidades locales de Andalucía publicarán, además, la información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio, entre las cuales se encuentra expresamente “i) *Patrimonio de las entidades locales*, incluyendo las que afecten a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz” –art. 54.1–<sup>372</sup>.

En Andalucía, debe recordarse que la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, establece que las Entidades Locales están obligadas a formar un inventario general consolidado de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición –art. 57.1–, el cual presenta importantes efectos jurídicos<sup>373</sup>. Inventario que debe mantenerse actualizado, pues todo acto administrativo de adquisición, enajenación, gravamen o que tenga cualquier tipo de repercusión sobre la situación física y jurídica de los bienes se anotará en el inventario –art. 59.2–<sup>374</sup>. Además, anualmente se verificará la rectificación del inventario general reflejando todas las incidencias habidas en los bienes y

371 Así, expresamente, el artículo 25 Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias.

372 En este sentido se pronuncia alguna ordenanza municipal, como el artículo 21 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza sobre transparencia y libre acceso a la información, de 26 de marzo de 2014 (BOP Zaragoza 01-04-2014). Por su parte, el Ayuntamiento de Barcelona publica no solo la relación de inmuebles de propiedad municipal (o sobre los que ostenten un derecho real), sino también de los inmuebles alquilados por el Ayuntamiento, de los inmuebles cedidos en uso, así como de los vehículos oficiales.

373 Según la Ley, se presumirá que un bien de dominio público, destinado a un uso o servicio público, pertenece a la Entidad Local en la forma prevista en la propia inscripción –art. 57.2–. En idéntico sentido, artículo 95 Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. Este importantísimo efecto del Inventario de Bienes obliga a los Ayuntamientos a extremar la diligencia, y desde luego, como ha declarado el Defensor del Pueblo de Andalucía, en ningún caso exime a la Entidad Local de la realización de una mínima actividad probatoria respecto del carácter público del bien que se pretende incluir con tal carácter en el inventario municipal. Véase el asunto expuesto por el Defensor del Pueblo de Andalucía en el *Informe de 2010* referente al Ayuntamiento de la Junquera, pp. 832-836.

374 Y el Decreto 18/2006 –art. 97–, añade que corresponde a la Presidencia de la Entidad Local ordenar tales anotaciones en el inventario. Por tanto, es la única actuación que no compete al Pleno, pues las restantes aprobación, comprobación y rectificación sí son competencia del Pleno.

derechos –art. 60–. Y corresponde al pleno de la corporación la aprobación, rectificación y comprobación del inventario general –art. 61.1–<sup>375</sup>.

## 9. Información económica, financiera y presupuestaria

La LTPA –art. 16– establece que las “personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley deberán, en su caso, hacer pública, como mínimo, la información con repercusión económica o presupuestaria que se indica a continuación”. De modo previo, debe determinarse el ámbito subjetivo de estos deberes, pues aun cuando el precepto se refiere a las “personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley”, relativa este ámbito al añadir “en su caso”. Lo cierto es que el ámbito propio de este precepto es el de las entidades y órganos del sector público del artículo 3.

“Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas y la información de las actuaciones de control en los términos que se establezcan reglamentariamente”. Ya la LTBG –art. 8.1.d)– incluye la información siguiente: “Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas”. De este modo, la LTPA se limita a añadir el inciso final relativo a “la información de las actuaciones de control en los términos que se establezcan reglamentariamente”<sup>376</sup>. Como es sobradamente conocido, los Presupuestos de la Comunidad Autónoma se aprueban mediante Ley –art. 190 Estatuto de Autonomía–, que como tal se publica en el *BOJA*. El problema es que la publicación solo alcanza a los resúmenes por secciones y artículos de los estados de ingresos y gastos. Asimismo, debe entenderse que la obligación de publicar el presupuesto “actualizado” comporta la publicación de las modificaciones que experimente. Por su parte, alguna ley autonómica

375 En idéntico sentido, artículo 100 Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. Asimismo, el Decreto 18/2006 –art. 114.1–, establece lo siguiente: “En el Archivo de cada Entidad Local deberá haber una división específica con el título de Patrimonio, subdividida en tantas unidades como sean necesarias, identificadas mediante un código de dígitos, en la que deberán archivar todos los documentos que recojan los datos del inventario, cualquiera que sea el soporte, mecánico o electrónico en el que estén recogidos, de acuerdo con su normativa reguladora”.

376 De acuerdo con la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, el Ministerio publicará periódicamente, entre otros, los informes sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto regulados en el artículo 17 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad, que se refieran a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales –art. 18.1 y 2–. Lo cierto es que la propia Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, establece que los informes del artículo 17 se publicarán para general conocimiento –art. 17.5–.

introduce más precisiones, pues se ordena reflejar las partidas presupuestarias, así como la información trimestral del grado de ejecución, por secciones, capítulos y programas<sup>377</sup>. Asimismo, el TRLHPA –art. 104– dispone que la Consejería competente en materia de Hacienda enviará trimestralmente al Parlamento de Andalucía, a efectos de información y estudio por la Comisión de Economía y Hacienda “y publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” los siguientes datos: las operaciones de ejecución del Presupuesto; la situación y movimiento de la Tesorería General, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias; los demás que se consideren de interés. Por lo demás, debe señalarse que los datos de ejecución presupuestaria son objeto de publicidad a través de la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas<sup>378</sup>.

- a) “Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellas se emitan”. Este apartado coincide exactamente con el paralelo de la LTBG –art. 8.1.e)–. De este modo, no se incluyen los informes de fiscalización interna, que realizan las unidades de intervención<sup>379</sup>. Por lo demás, la publicidad de las cuentas anuales es una de las informaciones primigenias en materia de publicidad activa, y la Junta de Andalucía la viene cumpliendo desde hace años, no solo en relación con la cuenta general anual, sino también los resúmenes trimestrales y los resúmenes de ejecución mensual<sup>380</sup>.
- b) “La información básica sobre la financiación de la Comunidad Autónoma con indicación de los diferentes instrumentos de financiación”. Este apartado no tiene correspondencia con la LTBG. No obstante, la información relativa a los ingresos de todas las Administraciones Públicas es objeto de publicidad a través de la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas<sup>381</sup>.

---

377 Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura –art. 14.1–.

378 Artículo 3 Real Decreto 636/2014, de 25 de julio, por el que se crea la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas y se regula la remisión de información por el Banco de España y las entidades financieras al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, prevista en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera –art. 28–. De otro lado, debe recordarse que, de acuerdo con la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, el Ministerio publicará periódicamente, entre otras, información mensual sobre la ejecución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, en el mes siguiente a la finalización del plazo para la remisión de la información mensual –art. 18.1–.

379 Sí se incluían en la enmienda núm. 77 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

380 <http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/servicios/fiscalizacion/rendicion/cuentas.htm>.

381 Artículo 3 Real Decreto 636/2014, de 25 de julio, por el que se crea la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas y se regula la remisión de información por el Banco de España y las entidades financieras al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- c) “La Deuda Pública de la Administración con indicación de su evolución, del endeudamiento por habitante y del endeudamiento relativo”. Este apartado no tiene tampoco correspondencia con la LTBG. No obstante, la información relativa al endeudamiento del Estado, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales es objeto de publicidad a través de la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas<sup>382</sup>.
- d) “El gasto público realizado en campañas de publicidad institucional”. Este apartado no tiene correspondencia con la LTBG, si bien alguna ley autonómica obligó a publicar, con expresión pormenorizada, el gasto público en publicidad institucional<sup>383</sup>. Como se señaló en su momento, ya la Ley 6/2005, de 8 de abril, de Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, dispuso algunas medidas de transparencia en aquel momento pioneras, ordenando la publicación en internet de la adjudicación de contratos y de la concesión de subvenciones y ayudas en esta materia –arts. 7 y 8–. Además, se dispuso la remisión al Parlamento de Andalucía, con una periodicidad cuatrimestral, de la relación de las adjudicaciones de los contratos, y de las ayudas, subvenciones y convenios indicados<sup>384</sup>. Ahora bien, para hacer efectivo este mandato es necesaria, tal como ha sugerido recientemente la Cámara de Cuentas de Andalucía, la elaboración de un registro de las campañas realizadas cada año, y que toda la información se remita a un órgano centralizado para que solo elabore un informe anual, que pudiera tener carácter público<sup>385</sup>. Además, alguna norma específica que en la información a publicar debe constar el soporte y el medio de comunicación elegidos<sup>386</sup>.

---

382 Artículo 3 Real Decreto 636/2014, de 25 de julio, por el que se crea la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas y se regula la remisión de información por el Banco de España y las entidades financieras al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

383 Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura –art. 14.1–. Con posterioridad, también ordena publicar esta información la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 14.3–.

384 Normas desarrolladas por el Decreto 29/2006, de 7 de febrero, por el que se desarrollan medidas de transparencia previstas en la Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.

385 Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía de Fiscalización de la actividad publicitaria y de promoción de la Junta de Andalucía, publicado por resolución de 30 de abril de 2014 (BOJA 15-05-2014), en el cual se pone de manifiesto la falta de homogeneidad contenida en las fuentes de información que impide la cuantificación del gasto total de publicidad y promoción de la Junta de Andalucía y sus agencias.

386 Norma Foral de Gipuzkoa 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública –art. 12–; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña –art. 11.1–. En este sentido se expresaba también la enmienda núm. 77 formulada por el G.P. Popular de Andalucía. BOPA núm. 455, de 19 de mayo de 2014.

Además, debe señalarse que es también objeto de publicidad, a través de la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas, la información relativa al período medio de pago de las Administraciones Públicas<sup>387</sup>.

Con todo, algunas normas contemplan otras informaciones de interés general, tales como el gasto por habitante en la Comunidad Autónoma, la inversión realizada por habitante en la Comunidad Autónoma, así como el gasto efectuado en concepto de arrendamiento de bienes inmuebles gasto realizado en concepto de patrocinio<sup>388</sup>.

## 10. Otras informaciones públicas

### A. Publicidad sobre la propia actividad pública de transparencia

La LTPA prevé la obligación de publicar determinadas actuaciones relativas precisamente a la propia actividad pública de transparencia:

- *Modelos normalizados de solicitud.* En relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la LTPA –art. 29.2– establece que las personas o entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley tendrán disponibles en sus respectivas sedes electrónicas, portales o páginas web, al menos, los modelos normalizados de solicitud.
- *Guías de orientación.* Según la LTPA –art. 31–, las entidades sujetas a esta Ley establecerán en sus respectivas plataformas de información guías de orientación, para facilitar a las personas que deseen ejercer el derecho de acceso, la orientación necesaria para localizar la información que solicitan y los órganos que la posean.
- *Listado de las tasas y precios públicos.* La LTPA –art. 34.3– establece que las entidades y órganos obligados por la Ley elaborarán, publicarán y pondrán a disposición de las personas solicitantes de información pública el listado de las tasas y precios públicos que

---

387 Artículo 3 Real Decreto 636/2014, de 25 de julio, por el que se crea la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas y se regula la remisión de información por el Banco de España y las entidades financieras al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. De modo similar, en Italia, el citado Decreto Legislativo de Italia 33/2013, de 14 de marzo, ordena –art. 33– lo siguiente: “*Le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato: «indicatore di tempestività dei pagamenti».*”

388 Artículo 24 Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias, el cual también se refería a los gastos de personal y su porcentaje sobre el gasto total. Asimismo, se especificarán los gastos derivados del personal directivo y eventual, así como los derivados de los liberados sindicales, expresando en todos los casos su porcentaje sobre el gasto de personal y sobre el gasto total.

sean de aplicación a tales solicitudes, conforme a lo previsto en el artículo 6.g), así como los supuestos en los que no proceda pago alguno<sup>389</sup>. Aun cuando la LTBG no menciona esta publicidad, el Convenio núm. 205 establece que las tarifas deberán estar publicadas.

- *Información que se solicite con mayor frecuencia.* La LTBG –art. 10.2– prevé, en un precepto no básico, que el Portal de la Transparencia incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. Del mismo modo, la LTPA –art. 17.1– dispone que, en aras de una mayor transparencia en la actividad del sector público andaluz, se fomentará la inclusión de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía. “En este sentido, deberá incluirse aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”. Aun cuando, a diferencia de la LTBG, no se contempla expresamente una remisión al desarrollo reglamentario, parece claro que deberá precisarse por esta vía qué por “información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia” (¿se puede fijar un número, por ejemplo, tres veces?). Además, adviértase que este deber se establece para el sector público andaluz, noción que la LTPA no define y cuyo alcance presenta algunas dudas<sup>390</sup>.

Pero, además, la LTPA da un paso adicional, al establecer que la Administración de la Junta de Andalucía publicará, en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan, toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública –art. 17.2–<sup>391</sup>. Al referirse a “toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”. Esta medida es interesante no solo porque supone un ahorro de costes de gestión, pues el trabajo más difícil, esto es la ponderación de los límites, ya está realizado, sino que dado que el solicitante puede decidir divulgar por sí mismo la información obtenida –art. 7.d) LTPA, que reconoce el derecho al uso de la información obtenida–, una publicación de oficio de la misma garantiza la igualdad de todos en el acceso, al tiempo que evita posibles pronunciamientos contradictorios, entre distintos órganos de una misma Administración. En todo caso, la LTPA no impone esta obligación a las Entidades Locales, sino únicamente a la Administración de la Junta de Andalucía, y ello “en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan”, lo que condiciona notablemente la efectividad de este deber legal.

389 En este sentido, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto –art. 33.4–, establece que las unidades, órganos u entidades en cuyo poder se encuentre la información elaborarán, publicarán y pondrán a disposición de los solicitantes de información pública, el listado de las tasas y precios que sean de aplicación a tales solicitudes, así como los supuestos en los que no proceda pago alguno.

390 Así, parece claro que dicha noción incluye a las sociedades y fundaciones del sector público andaluz, y no incluye, por el contrario, a las entidades locales y sujetas a ellas vinculados. Pero, cabe preguntarse si incluye a las Universidades públicas.

391 El grupo OpenKratio solicitó la publicación de un listado de todas las solicitudes de acceso a la información pública, así como la extensión de esta publicidad a todas las administraciones públicas.

- *Resoluciones de acceso.* Las resoluciones que restrinjan (esto es que limiten) o denieguen el derecho de acceso serán objeto de publicidad, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran –art. 25.4 LTPA–. Este precepto se limita a reproducir la norma básica contenida en la LTBG –art. 14.3–. Como puede verse, no se obliga a publicar las resoluciones que conceden la solicitud de acceso, aunque sí se prevé –como acaba de verse– la publicidad de la información más solicitada.
- *Resoluciones del Consejo.* Según la LTPA –art. 33.3–, las resoluciones del Consejo de Transparencia y la Protección de Datos de Andalucía se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos que se establezcan reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados<sup>392</sup>. Aunque los términos utilizados tanto por la LTPA como por la LTBG no son muy expresivos, debe entenderse que se trata de un específico deber de publicidad activa.
- *Planes operativos.* En el ámbito de la organización, la LTPA –art. 42.3– prevé que las actuaciones realizadas en ejecución de los planes operativos y su valoración “formarán parte de la información pública objeto de publicidad activa”. Con mayor razón, tales planes operativos, que deben ser aprobados mediante Orden –art. 43.2–, deberán ser también objeto de publicidad activa.

De otro lado, la LTPA no ha previsto expresamente la obligación por parte de las entidades sujetas a la misma de realizar informes anuales sobre el grado de cumplimiento de los mandatos de la Ley, tanto en materia de publicidad activa como del derecho de acceso a la información pública, si bien nada impide al desarrollo reglamentario introducir un precepto de este tipo, al menos respecto de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades y organismos adscritos<sup>393</sup>.

Básicamente, se trataría de informar del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, contenidos más consultados del portal de transparencia, así como información estadística sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, algo que, además, ya se prevé en el propio ordenamiento de Andalucía<sup>394</sup>. Así, cabe recordar que el Decreto 347/2011,

392 Se trata de una regla básica, pues la LTBG establece, en idénticos términos, que las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados –art. 24.5–.

393 Sí se prevén estos informes anuales de cumplimiento en otras normas autonómicas, como la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias –arts. 12 y 15.2–.

394 La Norma Foral de Gipuzkoa 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que en el primer trimestre de cada año natural, la Diputación Foral deberá elaborar un informe sobre el grado de cumplimiento de la norma de transparencia durante el año inmediatamente anterior. El informe contendrá información sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, los contenidos más consultados del portal de transparencia, y sobre el ejercicio del derecho de acceso contempla las informaciones siguientes

de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental, establece que la REDIAM elaborará y se publicará información periódica de carácter estadístico sobre las solicitudes de información recibidas –art. 26.3–<sup>395</sup>.

Finalmente, tal vez habría sido de interés prever también la publicidad de las sanciones graves y muy graves en materia de transparencia, tal como se contempla en alguna norma autonómica<sup>396</sup>.

## **B. Sanciones administrativas**

De acuerdo con la LTBG –art. 15.1–, si la información incluyese datos personales relativos a la comisión de infracciones administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley. De entrada, debe recordarse que la limitación a la publicidad activa derivada de la protección de datos personales no alcanza a las personas jurídicas. Asimismo, tal como se prevé expresamente en la LTBG, en ocasiones la publicidad de la infracción constituye la sanción en sí misma, como sucede en materia altos cargos, donde se establece que las infracciones muy graves y graves serán sancionadas con la declaración del incumplimiento de la Ley y la publicación de esta declaración en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”<sup>397</sup>.

---

–art. 14–: número de solicitudes presentadas; número de solicitudes resueltas; plazo medio de resolución; número de solicitudes estimadas totalmente, parcialmente o con oposición de terceras personas; número de solicitudes desestimadas e inadmitidas; causas de estimación parcial o con oposición de terceras personas, de desestimación y de inadmisión; información solicitada con más frecuencia; y perfil de la persona solicitante (tramo de edad, sexo, e idioma utilizado en la solicitud). De modo similar, el artículo 12 Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias, prevé que los órganos a los que estén adscritas las unidades responsables de la información del departamento o entidad deberán emitir anualmente un informe sobre el grado de aplicación de la Ley en su respectivo ámbito, con el contenido que se establezca por orden del titular del departamento competente en materia de información pública.

395 En los registros de solicitudes constan los datos siguientes: perfil de las personas solicitantes (si se trata de una persona física se recogerán los datos desagregados por sexo, y en el caso de que se trate de persona jurídica se recogerá la información del tipo de entidad pública o privada, con o sin ánimo de lucro); objeto y fecha de la solicitud; sentido de la resolución, fecha de la notificación y, en su caso, motivo de negación o limitación del ejercicio del derecho; recursos formulados contra las resoluciones.

396 El artículo 72 Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información de Canarias, prevé que las sanciones que se impongan por la comisión de infracciones muy graves y graves previstas en esta Ley se harán públicas en el Portal de Transparencia, sin perjuicio de los supuestos en que deban ser objeto de publicación en el Boletín Oficial de Canarias y de que puedan hacerse constar en los informes del comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

397 Artículo 16.1 Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, así como artículo 55.2 de la propia LTPA.

Pero, sobre todo, debe recordarse que en múltiples sectores del ordenamiento se autoriza o, en su caso, se ordena la publicación de determinadas sanciones de cierta gravedad, como medida accesoria a la propia sanción<sup>398</sup>. Esta naturaleza no sancionadora conlleva que este tipo de medidas no deben respetar la reserva material de ley en materia sancionadora, si bien debe respetarse la reserva formal de ley dispuesta en la LTBG. Así, en el ordenamiento propio de Andalucía pueden destacarse, a título de ejemplo, los casos siguientes:

- *Salud y seguridad laboral*. En desarrollo del artículo 40.2 del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, según el cual “las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente”, por Orden de 7 de febrero de 2008, que ordena la publicación de las Sanciones por Infracciones muy graves en materia de Prevención de Riesgos Laborales, se establece que semestralmente la Dirección General de Seguridad y Salud Laboral publicará en la página web de la Consejería de Empleo, a través de la dirección de Internet: [www.juntadeandalucia.es/empleo](http://www.juntadeandalucia.es/empleo), la relación de empresas sancionadas en los seis meses anteriores<sup>399</sup>.
- *Consumidores y usuarios*. La Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, dispone que los órganos de defensa del consumidor, cuando lo consideren conveniente para asegurar la salud, seguridad e intereses económicos y sociales de los consumidores o *su derecho a la información y a la*

---

398 La jurisprudencia considera que la publicación de la sanción no constituye una sanción (STS 21-07-2009, recurso de casación para la unificación de doctrina 507/2008): para el Supremo “la interpretación jurídica, que sostiene la sentencia recurrida, restrictiva de la divulgación y difusión de las actuaciones relevantes en materia sancionadora de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, órgano regulador, supervisor e inspector de los mercados de valores, no tiene fundamento ni en el artículo 9.3 de la Constitución, en razón de la naturaleza no sancionadora ni restrictiva de derechos individuales de la disposición analizada, que se justifica por motivos de tutela jurídica de intereses públicos vinculados con el deber de información, con la finalidad de preservar los principios de transparencia y publicidad de la actividad financiera, con el objetivo de promover y reforzar la confianza de los operadores económicos y los inversores, ni en el invocado principio general de irretroactividad de las normas, pues no es acorde con lo dispuesto en el artículo 2.3 del Código Civil. (...) al no poder equipararse el reforzamiento de la difusión de la actividad inspectora de la Comisión Nacional del Mercado de Valores con la idea de sanción, pues tiene un fundamento autónomo en la obligación de información que compete a este órgano regulador”. En la doctrina, ya L. Martín-Retortillo (“Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas”, *RAP*, núm. 126, 1991, pp. 162 y ss.), defendió que esta publicación consiste en una comunicación objetiva y homogénea a la opinión pública, y su funcionalidad estriba en que consiste en una advertencia clara a los incumplidores cualificados, y por ello, su naturaleza jurídica, no es –según este autor– la de una sanción, sino de medida complementaria. En contra, M. Rebollo Puig (*Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, R. Bercovitz y J. Salas, Civitas, Madrid, 1992), entiende que se trata de una nueva sanción administrativa, e incluso se manifiesta, “desde el punto de vista de la penetración de los valores superiores de nuestro ordenamiento”, a favor de la exclusión de esta sanción de publicidad.

399 La Orden se aprueba en desarrollo del Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, el cual añade que el órgano competente incorporará los datos señalados en el artículo anterior a un registro de consulta pública que habrá de habilitarse en cada una de las Administraciones competentes –art. 4.1–.

*transparencia de la actuación administrativa*, darán difusión a las resoluciones sancionadoras firmes, que hayan sido impuestas en el plazo de tres años, con el contenido y por los medios que se consideren apropiados para conseguir la finalidad perseguida. Esta difusión, que en ningún caso podrá realizarse con carácter sancionador, procederá especialmente cuando, por la actitud del responsable u otras razones, haya motivos para pensar que subsisten los peligros para los consumidores –art. 92.1–<sup>400</sup>.

- *Medio ambiente*. La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, establece que la comisión de las infracciones muy graves tipificadas en la misma podrá llevar aparejada la imposición, entre otras sanciones accesorias, la publicación, a través de los medios que se consideren oportunos, de las sanciones impuestas, una vez que estas hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en su caso, jurisdiccional, así como los nombres, apellidos o denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones –art. 155–.
- *Turismo*. La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, prevé que, por razones de ejemplaridad y siempre que concurren las circunstancias de reincidencia en las infracciones de naturaleza análoga, acreditada intencionalidad o que la infracción produzca graves daños a terceros o a la imagen turística de Andalucía, el órgano sancionador podrá acordar la publicación de la sanción en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y a través de los medios de comunicación que considere oportunos, una vez que esta sea firme. La publicación contendrá, además de la sanción, el nombre, apellidos o denominación social de las personas físicas o jurídicas responsables, el establecimiento turístico, así como la índole y naturaleza de la infracción –art. 85.3–.
- *Comercio*. El Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía, establece que, con carácter accesorio, el órgano sancionador podrá acordar, en la resolución del procedimiento sancionador, la publicación de las sanciones impuestas, una vez hayan adquirido firmeza, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de los sujetos responsables y la naturaleza y características de las infracciones, en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, en los de la provincia y municipio, y a través de los medios de comunicación social –art. 88.2–.

400 En el ámbito de los consumidores y usuarios este tipo de preceptos proceden del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, sobre infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor, el cual ya dispuso –art. 11– que “Por razones de ejemplaridad y siempre que concorra alguna de las circunstancias de riesgo para la salud o seguridad de los consumidores, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción, la autoridad que resuelve el expediente podrá acordar la publicación de las sanciones impuestas como consecuencia de lo establecido en este Real Decreto, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, así como los nombre, apellidos, denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones, en el BOE, en los de la provincia y municipio y a través de los medios de comunicación social que se consideren oportunos”.

Con todo, como puede verse, dejando de lado el caso de la publicidad de las sanciones en materia de prevención de riesgos laborales, que es impuesta por una ley estatal, en las cuatro leyes autonómicas tratadas la publicidad tiene un marcado carácter discrecional (“podrá”, cuando se considere “conveniente”). Más aún, en algún caso se exige la concurrencia de unas circunstancias adicionales a la firmeza de la sanción (la reincidencia o la intencionalidad en la Ley 13/2011), o a la finalidad misma de la medida se imponen fines más allá de las originales razones de ejemplaridad (como asegurar la salud, seguridad e intereses económicos y sociales de los consumidores en Ley 13/2003). Ni que decir tiene que esta configuración determina el escaso, cuando no nulo, uso de este tipo de medidas de transparencia.

### **C. Otras informaciones**

La LTPA contiene una serie de informaciones adicionales que deben ser objeto de publicidad activa:

- La Administración de la Junta de Andalucía publicará una relación de las competencias y trasposos de funciones y servicios asumidos por la Comunidad Autónoma de Andalucía – art. 13.3–<sup>401</sup>.
- Respecto a las Entidades Locales, la LTPA –art. 10.3– establece que publicarán, además, la información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía –art. 54.1–, ya tratada al inicio de este estudio<sup>402</sup>. No obstante, lo cierto es que, al margen de no pocas reiteraciones en relación con los deberes de publicidad ordenados en la LTPA, el deber de publicación de la Ley 5/2010, de 11 de junio, es muy defectuoso, como demuestra su escasísima efectividad. En efecto, la Ley 5/2010 se refiere a “disposiciones y actos administrativos generales” relativos a una serie de materias. En relación con las “disposiciones”, no se entiende por qué la limitación a un conjunto de materias, y no se ordena sin más la publicación de todas las ordenanzas y reglamentos en vigor, lo cual facilitaría la seguridad jurídica sobre los ordenamientos locales. Por su parte, la referencia a los “actos administrativos generales” es muy reduccionista, pues parece que únicamente alcanza a los instrumentos de planificación, los cuales –como nos consta– ya están incluidos entre los deberes de publicidad activa tanto por la LTBG como por la LTPA<sup>403</sup>. Con todo, debido a la circunstancia de la aprobación de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, mediante mayoría reforzada, ello determina

---

401 En términos casi idénticos se expresa la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia –art. 16.3–.

402 El Anteproyecto no contenía esta precisión.

403 Vid. S. Fernández Ramos, “Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales”, en *Derecho Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 241 y ss.

la imposibilidad de que una ley aprobada conforme a un procedimiento ordinario pudiese modificarla (arts. 98 y 108 Estatuto de Autonomía para Andalucía)<sup>404</sup>.

- La LTPA –disposición adicional 7ª– prevé la creación por Decreto del Consejo de Gobierno, de la Comisión Consultiva de Subvenciones y Ayudas como órgano colegiado consultivo en materia de subvenciones y ayudas, declarando que los informes, recomendaciones o instrucciones que emita dicho órgano serán públicos.

En cambio, la LTPA no ha recogido, tal vez inadvertidamente, el precepto de la LTBG –art. 8.1.i)– según el cual se debe publicar la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente<sup>405</sup>. Así, debe recordarse que la propia Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de Andalucía, dispuso que siendo la actividad estadística un servicio al ciudadano se deberán publicar y difundir adecuadamente los resultados de la estadísticas oficiales –art. 22.1–<sup>406</sup>.

Finalmente, la LTPA tampoco ha contemplado la publicidad de la información sobre la ordenación del territorio y el medio ambiente, prevista en otras leyes autonómicas<sup>407</sup>. No obstante, entendemos que se trata de informaciones sectoriales, que tienen su mejor encaje en la legislación de cada materia, para lo cual lo más acertado es el precepto previsto en la LTPA –art. 9.2–, según el cual las obligaciones de transparencia contenidas en este título tienen carácter de mínimas y generales y se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad<sup>408</sup>.

404 Así lo expresó el Consejo de Concertación Local en su informe al Anteproyecto de 12 de julio de 2013.

405 Además, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ha introducido en la LRBRL un precepto según el cual todas las Entidades Locales, que deben calcular antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general, deben comunicará esta información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación –art. 116 ter–.

406 La publicación y difusión de las estadísticas oficiales se efectuará tras su anuncio en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”. Y añade la Ley: “Toda persona física o jurídica que lo solicite tiene derecho a que se le suministre información estadística de resultados oficiales, una vez que estos hayan sido hechos públicos” –art. 22.3–.

407 Así, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, se refiere a los instrumentos de ordenación del territorio y los planes urbanísticos –art. 12–, o la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se refiere a la información en materia de ordenación del territorio y de medio ambiente –art. 19–.

408 De hecho, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al tratar la información en materia de medio ambiente, se limita a declarar que la publicidad de la “información medioambiental que deba hacerse pública de conformidad con la normativa vigente” –art. 19.2–.



## **CAPÍTULO III**

# **EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

*Concepción Barrero Rodríguez*

Catedrática de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

### **SUMARIO**

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. ASPECTOS SUBJETIVOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. III. EL OBJETO DEL DERECHO: LA INFORMACIÓN PÚBLICA. IV. LÍMITES. V. EL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO. 1. La solicitud de acceso. En particular, las causas de inadmisión. 2. La instrucción del procedimiento. 3. La terminación del procedimiento. A. La competencia para resolver. B. El plazo para resolver y notificar. C. La resolución expresa. D. La desestimación por silencio. VI. LA FORMALIZACIÓN DEL ACCESO. 1. El momento para el ejercicio del derecho. 2. Las modalidades de acceso. El acceso por vía electrónica. 3. La gratuidad del acceso. 1. La doble vía de impugnación establecida. 2. La reclamación previa a la vía judicial. A. La entidad competente para la resolución. B. Naturaleza y objeto de la reclamación. C. El régimen de la reclamación. 3. La impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. VIII. CONSIDERACIÓN FINAL.



## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Pocas reformas de las muchas que se han producido en los últimos años puede considerarse tan relevante y de tanta trascendencia como la que afecta al régimen de la transparencia pública, objeto de la Ley estatal 9/2013, de 12 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG), y de numerosas normas autonómicas, entre otras, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA). Con ellas se produce la reforma de algunas disposiciones anteriores importantes, como es el caso del artículo 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), al tiempo que una sistematización y desarrollo de previsiones que nuestro ordenamiento jurídico ha ido incorporando, en los últimos años, de una forma dispersa en las normas reguladoras, entre otras materias, de la contratación pública o las subvenciones. Ahora bien, el valor de estas Leyes no se circunscribe, con ser importante, al establecimiento de un nuevo régimen jurídico, más avanzado sin duda que el dispuesto por el ordenamiento precedente, en los ámbitos tanto de la publicidad activa como del derecho de acceso a la información. De su mano, y en su aplicación, se ha de producir además un profundo cambio en la Administración Pública que no pasa solo por la modificación de aspectos importantes de su misma estructura y procedimientos de actuación, sino que alcanza también a los propios hábitos de funcionamiento que han venido presidiendo su relación con los ciudadanos. Un nuevo régimen que, por consiguiente y en definitiva, se presenta como una pieza fundamental al servicio de esa regeneración democrática convertida en una de las principales demandas de nuestra sociedad.

La transparencia en la actuación de los Poderes públicos se articula, como expresa la Exposición de Motivos de la LTPA, “a través de dos grandes conceptos”: la publicidad activa o “difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos”, y el reconocimiento de un derecho de acceso a la información pública, la denominada publicidad pasiva, en donde “es la ciudadanía la que toma la iniciativa, recabando de los poderes públicos información que obra en su poder”. Este capítulo aborda la nueva regulación del derecho de acceso a la información pública, establecida con carácter básico en el Capítulo III del Título I de la Ley estatal, de ahí que las aportaciones de la LTPA sean aquí mucho menores que las que se producen en el ámbito de la publicidad activa, aunque no dejen de ser, en algunos aspectos, significativas<sup>1</sup>.

Distinguiremos, en la exposición de esta regulación, entre los aspectos subjetivos del derecho, su objeto y límites, el procedimiento para su ejercicio, la materialización del acceso y el sistema de impugnación establecido. Prescindimos, sin embargo, de otras cuestiones de interés que exceden de un análisis centrado, como es solo, en la LTPA, como ocurre significativamente con la propia naturaleza del derecho de acceso a la información<sup>2</sup>.

1 Así ha sido destacado, entre otros, por M. Medina Guerrero, “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía”, en “Crónica Parlamentaria” de la *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88/2014, pp. 324-328.

2 Un ámbito en el que, como es sabido, se discute acerca de su posible consideración como derecho fundamental, concepción que, desde luego, no comparte el legislador estatal que, de haberlo entendido así, tendría que haber

## II. ASPECTOS SUBJETIVOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El artículo 24 de la LTPA, en el mismo sentido que el 12 de la disposición estatal, es claro en su reconocimiento del derecho de acceso a “todas las personas” en “los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución”. Aunque el derecho se inserte en el marco constitucional ofrecido por este precepto, debe repararse en que las Leyes de Transparencia, en la línea de lo dispuesto en el artículo 2.1 del Convenio número 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los documentos públicos, de 18 de junio de 2009<sup>3</sup>, han superado las limitaciones derivadas de la norma constitucional al hacer titulares de este derecho a “todas las personas” y no solo a “los ciudadanos”, como igualmente disponía el artículo 37.1 de la LRJPAC, antes de su modificación por la LTBG. En consecuencia, el derecho de acceso puede ejercerlo cualquier persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera. Existen, incluso, algunas normas autonómicas que facultan para su ejercicio a los menores de edad<sup>4</sup>, lo que no ha hecho, sin embargo, la LTPA, ante lo que debe entenderse que en esta Comunidad Autónoma, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la LRJPAC, no cabe, con carácter general, esta posibilidad<sup>5</sup>.

---

procedido a su regulación mediante Ley Orgánica.

Sobre esta importante cuestión pueden verse las reflexiones, entre otras, de J. L. Piñar Mañas (“Derecho de acceso a la información pública. Régimen general”, I. Wences, M. Kölling y S. Ragone (coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, Cuadernos de Debate, núm. 236, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 2014, pp. 35-42); M. A. Blanes Climent (*La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Thomson-Reuter Aranzadi, 2014, pp. 208-210); E. de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín (coords.) (*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 224-233); S. Fernández Ramos y J. M<sup>a</sup> Pérez Monguío (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2014, pp. 25-28) o M. A. Sendín García (“Transparencia y acceso a la información pública”, en J. Rodríguez Arana y M. A. Sendín García, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Comares, Granada, 2014, pp. 139-142).

- 3 Determina literalmente el precepto que “cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas”. (I. Wences, M. Kölling y S. Ragone (coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, op. cit., p. 66).
- 4 Así la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, permite su ejercicio a partir de los dieciséis años (art. 18.3) y la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón a partir de los catorce (art. 25.2).
- 5 Así, de hecho, lo dispone expresamente en su artículo 23 la Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la información y reutilización aprobada por la Junta de la Federación española de Municipios y Provincias (FEMP) el 27 de mayo de 2014. Una opinión diferente parece ser la mantenida por S. Fernández Ramos y J. M<sup>a</sup> Pérez Monguío que consideran, con base en lo establecido en la Ley estatal, que “debe entenderse que, al menos, pueden ejercitar el derecho aquellos menores a los que el Reglamento que desarrolla la LOPD exige consentir el tratamiento de datos personales, mayores de catorce años, salvo que la Ley exija la asistencia de los titulares de la patria potestad o tutela” –art. 13.1– (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, op. cit., p. 151).

Las solicitudes, en coherencia con la propia naturaleza de las resoluciones de acceso que implican siempre un juicio abstracto basado en una ponderación entre el interés que pueda concurrir en el conocimiento de la información y la tutela, en su caso, de otros bienes o derechos dignos de protección<sup>6</sup>, no han de venir, por tanto, fundadas en la titularidad de un derecho subjetivo o interés legítimo. Ni siquiera, y como establece el artículo 17.3 de la LTBG en términos que reiteran algunas disposiciones autonómicas<sup>7</sup>, el solicitante “está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información”, a dar, en expresión del artículo 4.1 del Convenio sobre el Acceso a los documentos públicos, “sus razones para tener acceso a un documento público”.

Los sujetos obligados por el derecho de acceso a la información pública son los determinados en los artículos 2.1 de la Ley estatal y 3 de la LTPA; esto es, las Administraciones Públicas y demás entidades pertenecientes al sector público, así como el conjunto de poderes constitucionales y estatutarios determinados en esas normas. Quedan, por el contrario, al margen de él los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales y entidades privadas receptoras de fondos públicos en las cuantías establecidas en los artículos 3 de la Ley estatal y 5 de la disposición andaluza. El análisis en el Capítulo I de esta obra de los sujetos sometidos a las Leyes de Transparencia nos exime aquí de mayor comentario.

### III. EL OBJETO DEL DERECHO: LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El objeto del derecho de acceso es la información pública, y no los documentos como establecía el artículo 37.1 de la LRJPAC antes de su modificación en 2013 y siguen disponiendo otros preceptos como el artículo 57.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, el 23.1 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, del Sistema español de Archivos o el 61 de la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía. Rompiendo con esta tradición, en la que también se inserta por cierto el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, la LTBG, y siguiendo su criterio las leyes autonómicas en la materia, hacen de la información pública el objeto del derecho de acceso, lo que, como se ha destacado, parece más idóneo

6 En tal sentido E. Guichot, “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones” (I. Wences, M. Kölling y S. Ragone (coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, op. cit., p. 66).

7 Es el caso, por ejemplo, del artículo 22.2 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y el Gobierno Abierto, que dispone que “para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar esta Ley Foral” o del 23.1 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de la Región de Murcia, que determina que las solicitudes de acceso “no tendrá necesidad de ser motivada”. En igual sentido pueden verse la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (arts. 5.b) y 25.3), y la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad de Valencia (art. 11).

para dar cuenta de un mundo, el digital, y una forma de gestión de la información, en base de datos, que a veces encuentra dificultades a la hora de ser aprehendido con la categoría clásica del acceso a “documentos preexistentes”<sup>8</sup>.

La LTBG define en su artículo 13 la información pública en términos que reproduce el 2.a) de la LTPA. Se entiende por información pública “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Se trata de una definición que carece de precedentes normativos claramente identificables y que apenas suscitó debate ni en fase de elaboración de los correspondientes Proyectos de Leyes, ni posteriormente con ocasión de su tramitación parlamentaria. Las opiniones doctrinales vertidas sobre ella son además muy variadas y van desde quienes la consideran “una definición acertada”<sup>9</sup> con la que “la Ley da un paso adelante de gran importancia al optar por un concepto de información acorde con la actual configuración del mismo”<sup>10</sup>, hasta los que, por el contrario, entienden que la redacción del precepto “puede prestarse a confusión”<sup>11</sup> o, incluso, no “parece ni mucho menos correcta”, pues no se alcanza a comprender la disyuntiva que establece la ley entre contenidos o documentos, con lo que parece dar a entender que se abre un derecho a acceder a información no consistente en documentos cuando se habla de “contenidos”<sup>12</sup>. Aciertan estas últimas palabras a expresar el que, sin duda, constituye el principal problema interpretativo que plantea la definición legal, que no es otro que el de concretar el significado de esos “documentos” y “contenidos” de los que parte; que aportan al concepto de información pública cada uno de ellos o si son acaso, y como señala algún autor, “conceptos intercambiables”<sup>13</sup>. En realidad, la dificultad estriba en discernir el alcance de esos

8 E. Guichot, “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, p. 68.

9 Es el caso de M. A. Blanes Climent quien pondera el hecho de que la información no tenga que estar plasmada en un documento (*La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, *op. cit.*, pp. 264-5). También E. de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín Quirós (coords.) entienden que el artículo 13 de la LTBG define “correctamente la información pública” (*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, *op. cit.*, p. 235).

10 Así lo entiende J. L. Piñar Mañas que considera que, con esta definición, información es “no solo el soporte (el documento en términos tradicionales) sino el contenido del mismo, al margen, además, de cuál sea su formato o soporte” (“Derecho de acceso a la información pública. Régimen general”, *op. cit.*, p. 43).

11 M. Navarro Atienza, “La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno y el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos: Tres apuntes y un problema”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87/2013, p. 328.

12 Tal es la opinión de M. A. Sendín García para quien, en último término, el “verdadero contenido del derecho es la información en cuanto esté documentada. En definitiva, la información que contenga la documentación que esté en poder de la Administración” (“Transparencia y acceso a la información pública”, *op. cit.*, p. 152).

13 Es el caso de I. Martín Delgado que concluye, con base en la definición ofrecida por el artículo 13 de la LTBG, que “en nuestro ordenamiento los conceptos de documentos e información son intercambiables a los efectos de la normativa reguladora del acceso, difusión y reutilización de la información pública” (“Transparencia, reutilización y datos abiertos. Algunas reflexiones generales sobre el acceso libre a la información”, J. Valero Torrijos y M.

“contenidos” a los que se refiere la norma, toda vez que la delimitación de los documentos no plantea dudas.

En efecto, si atendemos a lo dispuesto en nuestro ordenamiento<sup>14</sup> y en el propio Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos<sup>15</sup>, es claro, aún cuando las Leyes de Transparencias no nos ofrezcan su concepto, que el documento hace referencia a cualquier soporte físico, incluidos los de carácter informático, que aporta una información. El documento engloba, por tanto, todos los objetos posibles susceptibles de contener una información, de lo que se deduciría que esos “contenidos” que lo acompañan en el artículo 13 de la LTBG nada aportan, en principio, al concepto de información pública que ofrece el precepto. Ahora bien, antes de aceptar, en su caso, tal conclusión se impone una mayor reflexión sobre que es lo que el legislador pueda querer aportar a esa definición bajo la expresión, sin duda poco afortunada, de “contenidos”. Su concreción quizá sea posible desde las propias notas características del documento. El documento supone la incorporación de la información a un soporte ya existente, perdurable y, por definición, accesible. Una nota que justamente faltaría en esos otros objetos posibles, “los contenidos”<sup>16</sup>. De esta forma, puede concluirse que el derecho reconocido en el artículo 13 de la LTBG alcanza, bajo el concepto tradicional de documento, a la información accesible en el momento en el que se formula la solicitud, pero se extiende también, bajo la noción de “contenidos”, a la información necesitada, a fin de hacer posible el ejercicio del derecho, de un previo tratamiento de los datos por los sujetos obligados a facilitarla<sup>17</sup>. Así viene además a confirmarlo el artículo 18.1.c) de la propia LTBG que recoge

---

Fernández Salmerón (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 393).

- 14 Así, y a título ejemplificativo, pueden verse los artículos 49.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, 3.2 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, o 45.5 de la LRJPAC o, en el ámbito autonómico, al artículo 2.a) de la Ley 11/2007, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía.
- 15 Su artículo 1.2.b) determina que «“documentos públicos” significa toda la información registrada [archivada] de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas».
- 16 Algunas leyes autonómicas omiten, en la definición que ofrecen de la información pública, toda referencia a los documentos y contenidos que caracterizan al concepto ofrecido por el artículo 13 de la LTBG, expresando quizás mejor la idea que late en el precepto. Es el caso de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y Gobierno Abierto, que define la información pública como toda “información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, elaborada por la Administración Pública a que se refiere esta Ley Foral o que posean estas, no teniendo esta consideración la documentación enunciada en el apartado e) del artículo 28 de esta Ley Foral” (del art. 3.d). En términos muy similares se expresan la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (arts. 3.c) y 15.2) y el Proyecto de Ley de la Administración Pública vasca (art. 80.3.b).
- 17 En esta línea, S. Fernández Ramos y J. M<sup>a</sup>. Pérez Monguío destacan como en la LTBG el derecho de acceso se extiende a “las informaciones (los contenidos)” que “son extraíbles mediante procedimientos o aplicaciones de uso común a disposición de la autoridad” (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, op. cit., p. 158). También J. F. Muñoz Soro y J. L. Bermejo Latre señalan que «parece razonable entender que el término “contenido”, utilizado por la LTBG al definir la información pública, comprende a los datos y, en particular, a los archivados en bases informatizadas». Insisten, no obstante, en que el derecho de acceso se circunscribe a “la información obrante en bases de datos tal y como se halle a disposición de sus titulares, debiendo ser configura-

entre las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, la relativa “a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. Una causa que resultaría innecesaria si el artículo 13 no reconociera, en principio, el derecho de acceso a esta clase de información. Habrá que esperar, no obstante, a la interpretación y aplicación de las nuevas normas sobre transparencia pública por las distintas agencias de transparencia y, en su caso, por los Tribunales para poder delimitar el alcance exacto del derecho de acceso a la información pública tan ampliamente reconocido en el artículo 13 de la LTBG.

Debe señalarse, desde otro punto de vista, que el derecho de acceso que se reconoce recae, en expresión del indicado precepto, sobre los contenidos o documentos “que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”, o en términos del artículo 2.c) de la LTPA, “en poder de las entidades sujetas al ámbito de la presente Ley”. Ahora bien, no es sencillamente cierto, y así debe destacarse, que se pueda acceder, como daría a entender una interpretación literal de estos preceptos, a la información en poder de todos los sujetos incluidos en los respectivos ámbitos de aplicación de estas disposiciones, toda vez que las entidades determinadas en el artículo 3 de la norma estatal, 5 de la LTPA, esto es, las receptoras de fondos públicos en las cuantías establecidas, solo quedan vinculadas por las obligaciones de publicidad activa y no por las normas reguladoras del derecho de acceso a la información<sup>18</sup>. Debe destacarse además, y como ya hiciera notar S. Fernández Ramos, que “la exigencia de que la información obre en poder de una Administración debe entenderse no solo en un sentido material, de detentación física, sino jurídico”, de tal forma que en el precepto puede entenderse incluida la información en poder de otros sujetos distintos de los determinados en el artículo 13 pero sobre los que estos disponen de “las facultades precisas para su obtención”. Es el caso de la información que posean las personas físicas o jurídicas que “presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas” obligadas, en aplicación del artículo 4 de la LTBG, a suministrarlas a las Administraciones, organismos y entidades del artículo 2.1<sup>19</sup>. Una interpretación avalada por el artículo 17.1 que en su regulación de las solicitudes de acceso

---

das las bases de datos de forma que permitan la recuperación de los datos por terceros que accedan a estas”, lo que puede conllevar «la elusión de todo reconocimiento implícito de un derecho a la redacción de documentos “a la carta” partiendo de los datos, preocupación que late en la *mens legislatoris* (y a la que nos adherimos: a ha de permitirse el acceso a la información actual, no a la potencial)». (“Capítulo 6. La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y del derecho de acceso a la información del sector público”, J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, op. cit., pp. 202-4).

18 La imprecisión legal tiene su explicación aunque ello no esté justificado. El artículo 13 de la LTBG, que procede sin modificación alguna del Proyecto de Ley, guardaba coherencia con la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación que allí se efectuaba. La alteración durante la tramitación parlamentaria de ese ámbito originario debería de haber llevado aparejada, lo que no se hizo, la paralela modificación de este precepto, toda vez que los nuevos sujetos que se incorporan a la norma, los determinados en el artículo 3, lo hacen a los solos efectos del régimen de la publicidad activa.

19 “El acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, *Monografías de la Revista aragonesa de Administración Pública*, p. 252.

a la información señala que “cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas”. Finalmente debe notarse que con la referencia del artículo 13 de la LTBG a “los documentos o contenidos” “elaborados o adquiridos” por dichos sujetos en “el ejercicio de sus funciones”, quedarían fuera de su ámbito, como han hecho notar en términos críticos algunos autores, la información que, aún estando en posesión de algunos de ellos, no ha sido elaborada ni adquirida por su parte<sup>20</sup>.

#### IV. LÍMITES

La LTBG establece la posible limitación del derecho de acceso a la información en los casos en los que solo pueda suponer un perjuicio para alguno de los bienes o valores determinados en su artículo 14. Son los siguientes: a) La seguridad nacional; b) La defensa; c) Las relaciones exteriores; d) La seguridad pública; e) La prevención; investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; h) Los intereses económicos y comerciales; i) La política económica y monetaria; j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y l) La protección del medio ambiente. El artículo 15 completa este listado con la previsión de limitaciones al derecho derivada de la protección de datos personales<sup>21</sup>.

Estos preceptos tienen carácter básico lo que significa que las Comunidades Autónomas no pueden determinar nuevos límites que supongan una restricción al derecho. Tampoco, y como ha señalado E. Guichot, sería posible que el legislador autonómico los redujese en el entendimiento de que ello supondría una ampliación del derecho de acceso por el legislador de desarrollo, “y ello por cuanto se trataría, a un tiempo, de una reducción de la protección de bienes públicos y privados constitucionales (cuya tutela, de ambos, por definición, sirve a la protección de los ciudadanos), y por tanto, no tiene una única cara benefactora”<sup>22</sup>. Sí cabe, sin embargo, la reducción o ampliación de esos límites por el legislador estatal, lo que ha de

20 En tal sentido, J. L. Piñar Mañas “Derecho de acceso a la información pública. Régimen general”, *op. cit.*, p. 44.

21 Sobre este tema, véase E. Guichot (“Límites a la transparencia y el acceso a la información”, en E. Guichot (coord.), *Transparencia...*, *op. cit.*, pp. 97-142), S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup>. Pérez Monguio (*Transparencia...*, *op. cit.*, pp. 162-211) o M. A. Sendín García (J. Rodríguez Arana y M. A. Sendín García., *Transparencia...*, *op. cit.*, pp. 160-174).

22 “La nueva ley de transparencia, un reto para la gestión de las organizaciones públicas”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 6, 2014, p. 100.

considerarse importante dado que el artículo 14 de la LTBG no agota todos los bienes posibles que pueden verse afectados por el derecho de acceso. Cabe pensar en otros como sería, por ejemplo, el caso de la protección del patrimonio cultural.

Los límites determinados en el artículo 14 de la LTBG, que exceden de los expresamente previstos en el artículo 105 de la Constitución aunque conectan, en todo caso, con un bien constitucional, están formulados en términos abstractos, como no podía ser, probablemente, de otra manera, dada que están llamados a proyectarse sobre una realidad muy diversa. Serán los distintos sujetos obligados por las Leyes de Transparencias, las autoridades independientes de control, de forma muy especial, y, llegado el caso, los Tribunales los que habrán de ponderar el alcance de esos límites, resolviendo, como expresamente determina el artículo 14.2, de forma “justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección”, en atención “a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”. Estamos, en definitiva, “ante un campo abonado para la permanente y gradual tarea de perfilar a la ponderación a que en cada particular supuesto haya de realizarse por los sujetos obligados”. Su aplicación “está sometida al test del perjuicio y sujeta además a un principio de maximización del derecho, que lleva a que las restricciones tengan el mínimo alcance necesario”<sup>23</sup>.

Cabe llamar la atención sobre la referencia legal al “interés privado superior”, lo que, para algunos autores, supone un grave desconocimiento del fundamento del derecho de acceso que es “un derecho autónomo al servicio de la transparencia, la participación y el control de la actuación pública”, lo que significa que “el único parámetro con el que confrontar la protección de los límites es el valor que para la sociedad tiene el conocimiento de la información, un juicio abstracto desvinculado por completo de la cualidad y motivación del solicitante” y que explica además que “una vez concedido el acceso, la información pueda circular libremente en la sociedad y ser conocida por cualquiera”<sup>24</sup>. La LTBG permite finalmente en su artículo 16 la posibilidad de que se reconozca un “acceso parcial” cuando “la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información”, salvo que “de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido”.

El artículo 25 de la LTPA reproduce los principios establecidos en la disposición estatal, especificando en su apartado 2º que “las limitaciones al derecho de acceso solo serán de aplicación durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique”. Una previsión que, aunque no está expresamente prevista en la LTBG, puede considerarse implícita en sus mandatos.

---

23 E. Guichot, “Transparencia y Buen Gobierno. Estudio y Ley”, *op. cit.*, p. 21.

24 “Transparencia y acceso a la información en el marco de la lucha contra la corrupción”, M. Villorria Mendiola y J. M. Gimeno Feliu (dirs.), “La corrupción en España”, Ámbitos, causa y remedios jurídicos, INAP, Madrid, en prensa.

El artículo 15 de la LTBG ofrece una regulación de la clásica tensión entre transparencia y protección de datos de personales que parte del diferente contenido posible de los datos afectados por el derecho de acceso<sup>25</sup>. Así:

- a) “Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”, esto es, datos que “revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias”, el acceso solo se podrá autorizar “en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso”.
- b) Cuando la información contenga datos de los previstos en el apartado 3º de ese mismo artículo, lo que es lo mismo, datos que “hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual”, o “datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor”, el acceso solo se puede autorizar “en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley”.
- c) “Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”. La referencia a los “datos meramente identificativos”, introducida en el Anteproyecto de Ley a instancias de la Agencia Española de Protección de Datos de Carácter Personal, puede, como señala E. Guichot por razones a las que me remito, “complicar el entendimiento del precepto y, llegado el caso, propiciar una gran limitación a la transparencia de la actuación pública”<sup>26</sup>.
- d) Si la información, finalmente, “no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular, su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal”.

25 Sobre el tema pueden verse, entre otros, los estudios de E. Guichot. (*Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Civitas, Madrid, 2009), J. L. Piñar Mañas (“Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario”, en A. Ruiz Ojeda (coord.), *El gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 1.023-1.044) o R. Martínez Martínez (“De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre publicidad y transparencia”, en J. Valero Torrijos, y M. Fernández Salmerón (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público...*, op. cit., pp. 241-280).

26 “La nueva ley de transparencia, un reto para la gestión de las organizaciones públicas”, op. cit., p. 101.

La Ley determina en el apartado 3º del propio artículo 15 los criterios que el órgano competente “tomará particularmente en consideración” para “la realización de la citada ponderación”. Son los siguientes:

- “El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español”. Se trata, como ya se ha destacado, de una remisión legal desafortunada, dada, de una parte, la discutible constitucionalidad de este precepto en el extremo relativo al posible acceso a documentos íntimos con una antigüedad superior a cincuenta años, aún en los casos en los que el afectado viva; y, de otra, porque el criterio se prevé en la LTBG como de aplicación, no solo a los datos “íntimos” previstos en el indicado precepto, sino a los que son simplemente personales<sup>27</sup>.
- “La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos”.
- “El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquellos”. Se trata, como igualmente se ha destacado, de una repetición del criterio ya establecido en el apartado anterior del propio artículo 15, solo que ahora aplicado a toda la información y no solo a la relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano<sup>28</sup>.
- “La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”.

La doctrina no se ha mostrado, hasta ahora, favorable con estos criterios cuya interpretación y aplicación por los organismos encargados de la resolución de las reclamaciones en materia de acceso resultará decisiva para determinar su propia virtualidad en la consecución de ese punto de equilibrio, difícil siempre, entre transparencia y acceso a la información. En este sentido debe de tenerse en cuenta la disposición adicional 5ª de la LTBG que determina que “el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas contenidas en el artículo 15 de esta Ley, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”.

---

27 En Guichot, E., “Límites a la transparencia y acceso a la información”, *op. cit.*, p. 137-8.

28 En Guichot, E., “Límites a la transparencia y acceso a la información”, *op. cit.*, p. 140.

El artículo 15 concluye su regulación con dos previsiones de interés. La que dispone que las limitaciones establecidas en este precepto no serán aplicables “si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”, lo que, en opinión de E. Guichot, es “tautológico, por cuanto en ese caso la información deja de contener datos personales”<sup>29</sup>, y la que indica, ya en el último apartado del precepto, que “la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso”.

La LTPA dedica un solo precepto a la “protección de datos personales”, el artículo 26 que establece que “de conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”. Una previsión que, si bien se piensa, no aporta realmente nada a lo ya establecido por el Derecho del Estado.

## V. EL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO

La LTBG regula con carácter básico el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso, al que, por consiguiente, remite el artículo 28.1 de la LTPA que añade, no obstante, algunas previsiones de interés<sup>30</sup>. Debe notarse que se trata de un procedimiento que ha de ser instruido y resuelto no solo por Administraciones Públicas, sino también por el resto de sujetos de naturaleza diversa determinados en los artículos 2.1 y 3 de las Leyes estatal y andaluza, respectivamente. Se trata, no obstante, de un procedimiento concebido para ser tramitado por una Administración, de ahí las dificultades que puede presentar en su aplicación por otras instancias, sobre todo, en los casos en los que sea preciso acudir con carácter supletorio a la LRJPAC.

### 1. La solicitud de acceso. En particular, las causas de inadmisión

El procedimiento se inicia con la solicitud de acceso cuya regulación viene establecida en el artículo 17 de la LTBG que determina su contenido, el lugar y medios de presentación, a quie-

29 “Transparencia y Buen Gobierno. Estudio y Ley”, *op. cit.*, p. 21.

30 Sobre el particular puede verse E. Guichot, “La aplicación de la Ley andaluza de Transparencia en las Entidades Locales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 90, 2014, pp. 33 y ss.

nes puede dirigirse y su posible subsanación o mejora<sup>31</sup>. La LTPA completa estas previsiones al disponer en su artículo 8.b), entre las obligaciones de “las personas que accedan a información pública”, la de concretar “lo más precisamente posible la petición”. No reconoce sin embargo la posibilidad, prevista en algunas leyes recientes, de que la solicitud pueda formularse de forma oral, ya sea por comparecencia ante las unidades responsables o, incluso, mediante comunicación telefónica<sup>32</sup>.

La norma andaluza, en la misma línea que otras Comunidades Autónomas<sup>33</sup>, efectúa además una apuesta clara por el fomento de la presentación de las solicitudes por vía telemática, aunque sin llegar, en ningún caso, a imponerla como hace ya, por ejemplo, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja<sup>34</sup>. La presentación de solicitudes, tratándose de la Administración autonómica, se hará, como determina el artículo 29.3, en el Portal de la Junta de Andalucía. Este mismo precepto impone en su apartado 2º a todos los sujetos vinculados por la norma la obligación de tener “disponibles en sus respectivas sedes electrónicas, portales o páginas web, al menos, los modelos normalizados de solicitud”. Igualmente, y como les exige el artículo 31.1, “establecerán en sus respectivas plataformas de información y guías de orientación”, la “orientación necesaria” para “facilitar a las personas que deseen ejercer el derecho de acceso” la localización de “la información que solicitan y los órganos que la posean”. El personal al servicio de estas entidades está además obligado, como también determina el precepto en sus apartados 2º y 3º, “a ayudar e informar a las personas que lo requieran sobre la forma y el lugar en que pueden presentar sus solicitudes de acceso a la información”, atendiendo especialmente “a las necesidades de las personas con discapacidad o con otras circunstancias personales que les dificulten el acceso a la información disponible en las Administraciones Públicas o a los medios electrónicos”. Concreta así la LTPA el derecho de los ciudadanos “a obtener información y orientación acerca de los

31 En los estudios de C. Barrero Rodríguez (“Capítulo VI”, E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, op. cit.*, pp. 217-224), S. Fernández Ramos y J. Mª. Pérez Monguío (*Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno, op. cit.*, pp. 213-217), M. Fernández Salmerón (“Capítulo 8. Procedimiento administrativo e información del sector público” en J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información, op. cit.*, pp. 297-301) y E. Guichot (“Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 65-67) puede encontrarse un análisis del contenido de este precepto y de los problemas interpretativos que plantea.

32 Son los casos de los artículos 41.2 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, y 27.3 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

33 Como puede comprobarse en la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de la Región de Murcia (art. 26.2) y en la 8/2015 de Aragón (art. 28).

34 Su artículo 14.2, en la línea ya marcada por el artículo 27.6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, determina que la tramitación electrónica “será obligatoria para personas jurídicas o colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, tengan garantizados el acceso y la disponibilidad de los medios electrónicos precisos”. La determinación de estos sujetos se efectuará reglamentariamente.

requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan” a la “solicitudes que se propongan realizar”, formulado con carácter general en el artículo 35.g) de la LRJPAC<sup>35</sup> y cuya ausencia en la LTBG, aún cuando figura en el Convenio del Consejo de Europa para el acceso a los documentos públicos y en disposiciones anteriores<sup>36</sup>, había sido echada en falta por significados autores<sup>37</sup>.

Debe además destacarse, por su importancia misma y para disipar cualquier duda al respecto dada la desafortunada redacción del artículo 17.3 de la LTBG, que las solicitudes de acceso no requieren motivación. Es lo que con claridad determina el primer inciso del precepto que a continuación viene, no obstante, a sembrar cierta confusión al disponer que “sin embargo, (el solicitante) podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución”. Esta previsión puede abrir la puerta a una posible valoración de razones de tipo personal en una interpretación que pudiera verse además respaldada por la propia regulación que la LTBG ofrece de los límites al derecho de acceso, en donde los intereses privados, en lo que se ha calificado como “un desconocimiento grave del sentido del derecho”, se integran en el conjunto de elementos a ponderar por los órganos decisores en las resoluciones sobre el acceso<sup>38</sup>. En definitiva, la defectuosa redacción del artículo 17.3 puede llevar, como ya ha denunciado E. Guichot, a “un entendimiento de la lógica del derecho que lo aleje de su naturaleza propia y dé origen a interpretaciones dispares frente a solicitudes de una misma información en función de la condición del solicitante y de sus intereses particulares”, cuando, como el propio autor destaca, las resoluciones de acceso implican siempre un juicio abstracto basado en una ponderación entre el interés que pueda concurrir en el conocimiento de la información y la tutela, en su caso, de otros bienes o derechos dignos de protección, de tal forma que solo podrán ser rechazadas ante la concurrencia de un derecho o interés que haya de prevalecer al del acceso<sup>39</sup>, perspectiva desde la que ha de ser interpre-

35 La información “a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer” y el deber de facilitar “el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones” figura además entre los “principios de conducta” de los empleados públicos recogidos en el artículo 54 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico de los Empleados Públicos.

36 Artículo 5.1 del Convenio y Leyes 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (art. 10.2.a), y 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público (art. 10.2).

37 S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup> Pérez Monguío, *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, op. cit., pp. 228-29.

38 Véanse artículos 14.2 y 15.4 y el estudio que sobre ellos hace E. Guichot en “Límites a la transparencia y acceso a la información”, op. cit., pp. 97-142.

39 “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, op. cit., p. 66. Otros autores han sumado sus voces a la crítica contra el precepto como es el caso de M. A. Sendín García (“Transparencia y acceso a la información pública”, op. cit., pp. 149-50) aunque no todos, desde luego, comparten esta opinión, como puede comprobarse en el análisis de E. de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín Quirós (coords.) (*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, op. cit., pp. 341-2) o M. Fernández Salmerón (“Capítulo 8. Procedimiento administrativo e información del sector público”, op. cit., pp. 301-303).

tado el inciso final del artículo 17.3 que señala que “no obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud”. Es una pena que la LTPA, a diferencia de lo que han hecho otras normas autonómicas<sup>40</sup>, no haya aprovechado la oportunidad de aclarar la que, sin duda, ha de ser considerada la norma básica en la materia, esto es, que estamos ante solicitudes que no precisan de motivación alguna.

Especial atención merecen finalmente, dada su importancia y las novedades de interés que en este ámbito aporta la LTPA, las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso que establece el artículo 18.1 de la LTBG. Con carácter previo al análisis de cada una de ellas, debe indicarse que la inadmisión, como impone el precepto, exige siempre “resolución motivada” que ante la falta de previsión de un plazo específico para ser dictada y notificada, habrá que entender que se ha de producir en el del mes establecido para la resolución<sup>41</sup>. Además, y como toda regla excepcional en Derecho, los motivos de inadmisión han de ser objeto de una interpretación restrictiva<sup>42</sup>.

El artículo 18.1 de la LTBG prevé las siguientes causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de acceso:

a) Las referidas a “información que esté en curso de elaboración o de publicación general”.

Esta primera causa de inadmisión afecta, pues, a información respecto de la que el acceso puede ser posible, aunque no en el momento en el que se solicita sino en uno posterior. Para estos casos, y en garantía de la efectividad del derecho, el artículo 30.a) de la LTPA, con precedentes claros en disposiciones ya vigentes en nuestro ordenamiento<sup>43</sup>, exige que el acuerdo de

---

40 Así, por ejemplo, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, establece en su artículo 19.4 que “no podrá exigirse dicha motivación en ningún caso ni su ausencia podrá ser utilizada como excusa por el órgano competente para denegar o no resolver la solicitud”, en tanto que el artículo 13.2 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, afirma que “la solicitud de acceso a la información pública no requerirá de motivación alguna”, “no tendrá necesidad de ser motivada” afirma el artículo 23.1 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de la Región de Murcia.

41 Algunas Comunidades Autónomas optan por la previsión, para estos casos, de plazos más breves. Así la reciente Ley canaria prevé, para la mayoría de esas causas, un plazo de diez días hábiles (art. 46.2) y la de Murcia, de veinte (art. 26.4). Por su parte, la Ley de Aragón establece un plazo de inadmisión de las solicitudes de acceso de veinte días (art. 30.2). La LTPA no dispone de plazo específico para la inadmisión de las solicitudes de acceso, lo que debe considerarse coherente con su decisión, como veremos, de acortar el plazo de resolución y notificación de las solicitudes de acceso.

42 Así ha quedado recogido, por ejemplo, en el artículo 27.1 de la Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la información y reutilización aprobada por la Junta de la FEMP de 27 de mayo de 2014.

43 Así, Ley 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, que considera, no obstante, esta circunstancia un motivo de denegación de la solicitud de acceso, no de inadmisión (art. 13.1.d) o Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto (art. 28.1.e).

denegación del acceso especifique “el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición”<sup>44</sup>. La reciente Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, avanza en esta garantía al disponer que, en estas hipótesis, la información ha de estar accesible en el plazo máximo de tres meses<sup>45</sup>.

- b) Las relativas a “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.

Esta fue probablemente la causa de inadmisión más contestada durante el largo proceso de elaboración de la Ley estatal<sup>46</sup>, que más dudas interpretativas suscita y que puede generar una mayor conflictividad en la aplicación de la norma. Como ya expuse en un estudio anterior, en nuestro Derecho no existe una definición de la información “auxiliar o de apoyo”; y tampoco los borradores, opiniones, resúmenes y demás documentos a los que se refiere la norma aluden a realidades definidas y precisas<sup>47</sup>, lo que, sin duda, complica la determinación del alcance de esta causa de inadmisión y dificulta su aplicación. Aunque habrá, por consiguiente, que estar atentos a la interpretación que puedan ofrecernos el Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno, recientemente creado, así como sus homólogos autonómicos, cabe razonablemente pensar que los documentos comprendidos en su ámbito de aplicación han de ser, en todo caso, documentos sin trascendencia o valor jurídico, documentos que, por tanto, no dan cuenta de obligaciones normativamente establecidas ni forman parte

44 Regla prevista igualmente en el artículo 43.2.a) de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, así como en el artículo 30.1.a) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Aragón.

45 Artículo 29.1.c).

46 Ya E. Guichot en su comparecencia ante la Comisión constitucional del Congreso, expresó sus reservas sobre una causa que podía “dar lugar a una interpretación poco favorable de la transparencia” (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura, núm. 254, 12 de febrero de 2013) y que fue objeto de numerosas enmiendas tanto en el Congreso como en el Senado que propusieron sin éxito su eliminación o, cuando menos, la desaparición del supuesto más controvertido de “información auxiliar o de apoyo”, el de los informes internos, enmiendas de las que di cuenta en el Capítulo VI de la obra coordinada por E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pp. 208-9. Aprobada la Ley, este motivo de inadmisión ha merecido una valoración crítica de la mayor parte de los estudiosos de la norma. Así, y entre otros, J. F. Muñoz Soro y J. L. Bermejo Latre (“Capítulo 6. La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y del derecho de acceso a la información del sector público”, op. cit., pp. 232-3) o el propio E. Guichot (“Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, op. cit., pp. 67-8).

47 “Capítulo VI”, E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pp. 208-211. Sobre el alcance de las distintas clases de información auxiliar mencionada en el precepto pueden verse las consideraciones de S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup>. Pérez Monguío (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, op. cit., pp. 220-4).

del expediente administrativo<sup>48,49</sup>. Una regla esta de singular importancia para la concreción del que *a priori* parece el supuesto más discutible de esta clase de información, el de los informes internos. En esta línea, el artículo 30.b) de la LTPA niega acertadamente que los informes preceptivos puedan ser “considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos”. Es más, esta exclusión quizás debería de haber alcanzado a los informes facultativos. Los informes que el órgano decisor solicita porque, como establece el artículo 82.1 de la LRJPAC, se juzgan “necesarios para resolver” y, por consiguiente, forman parte del procedimiento administrativo, no tendrían que quedar al margen del derecho de acceso, resultado al que puede conducir una interpretación literal *a contrario sensu* del indicado artículo 30.b). Esta es, de hecho, la solución que resulta del artículo 29.1.a) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña, que excluye sencillamente a los informes del ámbito de la información auxiliar o de apoyo. Es, no obstante, el criterio adoptado por la LTPA el que puede convertirse en una regla de amplia aplicación si se tiene en cuenta que ha sido incorporado por el artículo 27.3 de la Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la información y reutilización de la Federación Española de Municipios y Provincias que, aunque aprobada días antes, se encuentra claramente inspirada en la disposición andaluza, y que figura también en otras normas autonómicas recientemente aprobadas o que se encuentran en tramitación<sup>50</sup>.

En cualquier caso, debe insistirse en la necesidad de esperar a ver que aplicación se hace de esta causa de inadmisión por los distintos sujetos obligados y cual es la interpretación que ofrecen las agencias de transparencia, teniendo en cuenta que, desde luego, no es fácil hallar reglas generales que acierten a comprender una realidad administrativa tan rica y compleja como la que parece querer englobar la norma.

c) Cuando afecten a información “para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

48 En tal sentido, artículo 28.e) de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y el Gobierno Abierto. En relación concretamente con los informes, este criterio ha sido defendido por E. de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín (coords.) (*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, op. cit., p. 365) y S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup>. Pérez Monguío (*Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, op. cit.*, pp. 223-4).

49 En esta línea, el artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que esta clase de información no forma parte del expediente administrativo “salvo que se trate de informes preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

50 Así en los artículos 43.2.b) de la Ley canaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 26.4.b) de la Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de la Región de Murcia, 30.b) de la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y 16.2.c) de la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad de Valencia.

Las solicitudes de acceso pueden también inadmitirse, en aplicación de la letra c) del artículo 18.1 de la LTBG, cuando recaigan sobre información “para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. Esta causa, objeto igualmente de una fuerte oposición durante el largo periodo de elaboración de la Ley<sup>51</sup>, plantea la necesidad de concretar esa “acción de reelaboración a la que se refiere”. O quizás, más exactamente, la de determinar la propia extensión y características de una actividad de esta naturaleza, dado que el concepto parece claramente aludir a la realización por los sujetos obligados de las actuaciones precisas para que la información sea accesible. La LTPA realiza en su artículo 30.c) un loable intento de concreción al disponer que “no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”, concepto, como advirtió el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en su informe al Anteproyecto de Ley<sup>52</sup>, de imposible delimitación, dada su propia indeterminación, sin el auxilio de los conocimientos técnicos oportunos y que habrá que concretar en cada uno de los casos en los que se plantee esta causa de inadmisión. Otras normas autonómicas incorporan la regla dispuesta por la LTPA<sup>53</sup> que en otros casos, como ocurre en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, parece formularse en términos distintos al circunscribirse la causa de inadmisión a los supuestos en los que la información solicitada precise de una “tarea compleja de elaboración o reelaboración”<sup>54</sup>. En realidad, estamos ante un motivo de inadmisión que puede considerarse, en si mismo, razonable si no se desea que una interpretación excesivamente favorable al ejercicio del derecho, cuando no un uso abusivo, convierta a las Administraciones Públicas en una especie de consultoras al servicio de los más variados intereses, en perjuicio, incluso, de la propia eficacia de la Administración en el desarrollo de sus funciones<sup>55</sup>. Ahora bien, de igual forma debe rechazarse una interpretación extensiva de esa acción de reelaboración que excluya del acceso a buena parte de la información en poder de las Administraciones Públicas y demás sujetos obligados por las normas de transparencia. Cabe, pues, confiar en la prudente y equilibrada aplicación de la norma por las distintas instancias obligadas y en que los órganos encargados de la resolución de las posibles reclamaciones en la materia nos ofrezcan una doctrina clara sobre el alcance de un motivo de inadmisión en el que, en buena medida, se juega la propia extensión del derecho tan ampliamente reconocido.

51 Como puede verse en C. Barrero “Capítulo VI” (E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, op. cit.*, pp. 206-7).

52 Informe SSPI00078/13.

53 Así la Ley canaria en su artículo 43.2.c), la de la Región de Murcia en el artículo 26.4.c), la de Aragón en el artículo 30.1.c) o la de Valencia en el artículo 16.2.b).

54 Artículo 29.1.b) que añade que “en tal caso, se puede dar la información de forma desglosada, previa audiencia del solicitante”.

55 En tal sentido, M. A. Sendín García, “Transparencia y acceso a la información pública”, *op. cit.*, p. 156.

- d) Las “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”.

Son inadmisibles, en cuarto lugar, las solicitudes “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”. El órgano que acuerde la inadmisión por este motivo debe indicar en la resolución, como le exige el artículo 18.2 de la LTBG, “el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”<sup>56</sup>. Ahora bien, esta previsión, introducida en el Proyecto de Ley a instancias del Consejo de Estado<sup>57</sup>, resulta contradictoria con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley que para los casos en los que la información “no obre en poder del sujeto al que se dirige”, prevé su remisión al competente “si lo conociera”, informando “de esta circunstancia al solicitante”. En otros términos, si el órgano que recibe la solicitud desconoce, como señala el artículo 18.1.d), quien ha de resolver, pero para poder inadmitir la solicitud debe indicar en la resolución, como le exige el apartado 2º del precepto, el que “a su juicio es competente”, ese órgano habrá dejado de ser desconocido para él, con lo que, por consiguiente, habrá desaparecido el presupuesto de hecho de la causa de inadmisión resultando, por el contrario, aplicable el del 19.1. Es una lástima que el legislador andaluz, en ese artículo 30 en el que aclara el alcance de otras causas de inadmisión, no haya incorporado, sin embargo, ninguna previsión sobre este motivo.

- e) Las “que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

Las solicitudes de acceso pueden finalmente inadmitirse cuando sean, en términos del artículo 18.1.e) de la LTBG, “manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”. Aunque contara con la oposición de algunos grupos parlamentarios<sup>58</sup>, la existencia de esta causa puede considerarse, en principio, acertada en la medida en que tan importante es garantizar a todas personas el acceso a la información pública, como proteger a las Administraciones y demás sujetos obligados de un ejercicio del derecho contrario a los principios de buena fe e interdicción

---

56 Es la regla ya recogida en la Leyes 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (art. 10.2.b), y 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público (art. 10.1).

57 En efecto, el Consejo de Estado en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio, al Anteproyecto de Ley había advertido sobre los riesgos de una interpretación abusiva de este motivo de inadmisión que limitara injustificadamente el derecho de acceso, trasladando además al interesado las consecuencias negativas de la propia complejidad de la organización administrativa.

58 Como expuse en “Capítulo VI” (E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., p. 227.

de su posible abuso<sup>59</sup>. La correcta aplicación de esta causa de inadmisión pasa por la interpretación que se haga de los dos conceptos jurídicos indeterminados sobre los que se vertebra. “Manifiestamente repetitivas” y “carácter abusivo” constituyen, en efecto, dos posibles características de las solicitudes de acceso que solo podrán determinarse, en su caso, desde una valoración de las circunstancias concretas de cada uno de los supuestos en los que eventualmente puedan concurrir. No obstante, el legislador andaluz podría quizás haber avanzado en la delimitación de estos supuestos al modo en el que lo hacía, por ejemplo, la Proposición de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública presentada por el Grupo Parlamentario Socialista a finales de 2011, que consideraba “un caso de ejercicio abusivo del derecho, la presentación masiva de solicitudes de información, por una persona o varias actuando concertadamente, con el efecto de alterar la eficacia del funcionamiento del servicio público”<sup>60</sup>. Este podrá ser, desde luego, un supuesto de esta naturaleza como podrán serlo otros siempre y cuando quede debidamente acreditada la concurrencia de esas circunstancias prohibidas por el artículo 18.1.e)<sup>61</sup>.

## 2. La instrucción del procedimiento

La LTPA no contiene ninguna norma sobre la instrucción del procedimiento de acceso. Se regirá, como dispone su artículo 28, por lo establecido “en la legislación básica en materia de transparencia”. Ahora bien, la LTBG no regula el desarrollo de estos procedimientos a excepción del trámite de audiencia para los supuestos, como dispone el artículo 19.3, en los que “la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados”, en cuyo caso “se les concederá un plazo de 15 días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas”, informando al solicitante de esta circunstancia, así como “de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

---

59 No en balde el ejercicio del derecho conforme a “los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho” figura en algunas normas de transparencia entre las obligaciones impuestas a todas las personas, como es caso del artículo 8.2.b) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias.

60 Artículo 8.3. (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura, Serie B, núm. 10-1, 27 de diciembre de 2011).

61 M. Fernández Salmerón ha alertado recientemente sobre la necesidad de “un uso ponderado y razonable” de esta causa que evite una posible interpretación extensiva favorecida por el carácter abierto del precepto (“Capítulo 8. Procedimiento administrativo e información del sector público”, pp. 304-5). En el mismo sentido, pueden verse las consideraciones de M. A. Sendín García (“Transparencia y acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp. 179-181).

### 3. La terminación del procedimiento

#### A. La competencia para resolver

La LTBG no determina lógicamente, salvo para la Administración del Estado, los órganos competentes para la resolución de las solicitudes de acceso, cuya fijación corresponde a las normas reguladoras de cada uno de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación. El artículo 28.2 de la LTPA declara competente “al órgano o entidad que lo sea en la materia a la que se refiera la información solicitada”. No es solo el criterio seguido por la mayoría de las Comunidades Autónomas que optan, por lo general, por la atribución de esta competencia a los órganos en cuyo poder se encuentre la información<sup>62</sup> o a sus superiores jerárquicos<sup>63</sup>. El Decreto 289/2015, de 21 de julio, ha regulado la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

Debe notarse que el artículo 28.2 de la LTPA no circunscribe su aplicación a la Administración de la Junta de Andalucía, por lo que puede considerarse que rige para todos los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, en el bien entendido de que en el caso de existir norma propia en las disposiciones reguladoras de estos distintos sujetos, la regla del artículo 28.2 cederá lógicamente su aplicación en beneficio de esta<sup>64</sup>. De otra parte, ha de repararse en la genérica referencia de la norma a “la entidad” competente “en la materia a la que se refiera la información solicitada”, previsión con la que realmente no se determina a quien concretamente corresponde resolver sobre el acceso, lo que, en principio, ha de afectar especialmente a las entidades de naturaleza privada incluidas en el ámbito de aplicación de la norma.

---

62 Así lo hace la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (art. 15.1), al igual que el 36.2 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, en defecto, en este caso, “de previsión expresa en los reglamentos de organización”.

63 En tal sentido, Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y Gobierno Abierto (art. 26), Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (art. 19.2), y Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña (art. 32.1).

64 Otras leyes autonómicas contienen una regulación más detallada de esta materia estableciendo además previsiones específicas sobre la competencia para resolver en el caso de entidades privadas. Al respecto pueden verse las soluciones, distintas entre sí, recogidas en los artículos 26.2 de la Ley Foral 11/2012, de Transparencia y Gobierno Abierto, 15 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, 36.2.b) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias o 32 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña.

## B. El plazo para resolver y notificar

La determinación del plazo para resolver y notificar las solicitudes de acceso generó una importante discusión que se prolongó a lo largo de toda la tramitación de la Ley. El plazo de un mes inicialmente previsto fue objeto, en efecto, de numerosas propuestas de modificación en un sentido favorable tanto a su ampliación, como sugirió el Consejo de Estado<sup>65</sup>, como a su reducción en el sentido expresado en las enmiendas presentadas por algunos Grupos parlamentarios del Congreso<sup>66</sup>. El artículo 20.1 de la Ley finalmente aprobada mantuvo, sin embargo, dicho plazo que, como manifestó E. GUICHOT, “se mueve dentro de parámetros comparables razonables”<sup>67</sup> y que además coincide con el ya establecido en disposiciones anteriores, como la Ley 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, y el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, del Sistema español de Archivos<sup>68</sup>. Un mes era también en Andalucía el plazo previsto para la resolución de las solicitudes de acceso en el artículo 86.4 de la LAJA, antes de la modificación del precepto por la LTPA que se limita ya a remitir a esta disposición.

El plazo establecido en el artículo 20.1 de la LTBG, que podrá “ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”<sup>69</sup>, se ha de contar, como dispone el propio precepto, desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, con lo que se produce una alteración de la regla dispuesta en el artículo 42.2.b) de la LRJPAC que refiere el cómputo a “la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación”. La Administración, como señala el apartado 4º de este mismo artículo, deberá indicar al solicitante “la fecha en la que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente”, en este caso, el competente para dictar la resolución.

El plazo de un mes previsto en la LTBG tiene carácter básico, lo que significa que constituye un máximo indisponible para el legislador autonómico que, sin embargo, podrá, en su avance sobre las garantías establecidas en la norma estatal, reducirlo. Es lo que ha hecho,

65 Dictamen 707/2012, de 19 de julio.

66 Enmiendas de las que di cuenta en “Capítulo VI”, E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., p. 229.

67 “El Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 124 y “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, op. cit., p. 72.

68 Artículos 10.2.c) y 30.1 y 2, respectivamente.

69 El plazo podrá quedar también suspendido en los casos en los que por afectar la información a derechos o intereses de terceros, deba concedérseles la posibilidad de presentar alegaciones en los términos establecidos en el artículo 19.3 de la LTBG. Además, y en aplicación del artículo 42.5.a) LRJPAC, procederá igualmente la interrupción en los casos en los que, de acuerdo con el artículo 19.2 LTBG, se requiera al solicitante la subsanación o mejora de la solicitud.

al igual que otras Comunidades Autónomas aunque en contra de la tendencia general que parece imponerse al mantenimiento del mes dispuesto en la disposición estatal<sup>70</sup>, el artículo 32 de la LTPA que tras declarar que “estas solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible”, dispone, para la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, un plazo máximo “de 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”. Esta reducción del plazo merece, desde luego, una valoración positiva desde el punto de vista de la propia garantía del derecho de acceso, aunque es cierto también que aumenta los riesgos de posibles incumplimientos, especialmente graves dado el alcance negativo que se confiere al silencio.

### **C. La resolución expresa**

La LTPA reconoce en su artículo 7.c) el “derecho a obtener una resolución motivada” que consiste, según especifica la propia norma, “en el derecho de la persona solicitante a que sean motivadas las resoluciones que inadmitan a trámite la solicitud de acceso, que denieguen el acceso, que concedan el acceso tanto parcial como a través de una modalidad distinta a la solicitada, así como las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero”. Son los mismos supuestos que exigen motivar la resolución en aplicación de los artículos 18.1 y 20.2 de la LTBG que, para el caso en el que haya habido oposición de tercero, añade que “se indicará expresamente al interesado que el acceso solo podrá tener lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2”, esto es, el previsto “para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir información”.

En las hipótesis, de otra parte, en las que “la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso” debe indicarse “esta circunstancia al desestimarse la solicitud”, como impone el artículo 20.3 de la LTBG. Además, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89.3 de la LRJPAC, las resoluciones dictadas por un sujeto sometido al ámbito de aplicación de esta norma, deberán expresar los recursos procedentes, así como el plazo para su interposición y el órgano competente para resolverlos<sup>71</sup>.

---

70 Entre las Comunidades Autónomas que han optado por la reducción de plazo se encuentra la de Navarra que en su Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto, lo fija en quince días (art. 30.1), al igual que lo hace el Proyecto de Ley de la Administración Pública vasca (art. 103.1). Extremadura, por su parte, ha previsto en la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto, un plazo “máximo de treinta días hábiles desde su recepción por el órgano competente”, ampliable por otros treinta más (art. 23). La tendencia, sin embargo, en las leyes sobre transparencia más recientes, es la del mantenimiento del plazo de un mes previsto en la disposición estatal, como puede comprobarse en la Ley canaria (art. 46.1), en la catalana (art. 33.1), en la de Aragón (art. 31.1), o en la de la Comunidad de Valencia (art. 17.1).

71 Así lo establecen, de hecho, otras normas sobre transparencia como son los casos de las Leyes 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (art. 24.5), 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Ac-

La resolución se ha de notificar, como determina el artículo 20.1 de la LTBG, “al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado”. Este último requisito resulta bastante cuestionable<sup>72</sup> dado que este tercero, en su condición de interesado, debería tener reconocido, en todo caso, el derecho a la notificación que es, por otra parte, lo que dispone con carácter general el artículo 58.1 de la LRJPAC, regla que, sin que se aprecien razones que lo justifiquen, se altera en este ámbito. Además, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.3 de la LTBG, las resoluciones relativas a los límites del derecho, “serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados”. La publicación de estas resoluciones es oportuna, no solo por razones de seguridad jurídica y para favorecer “la cultura de la transparencia”, razones esgrimidas por los Grupos parlamentarios del Congreso que con sus enmiendas al Proyecto del Ley introdujeron esta previsión en la norma<sup>73</sup>, sino también porque su difusión puede hacer innecesarias peticiones futuras con el mismo objeto, lo que constituye una ventaja para el interesado en la información, además de contribuir a descargar de trabajo a los órganos competentes en la materia. De hecho, el artículo 22.1 LTBG dispone que en los casos en los que la información ya esté publicada, “la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante como puede acceder a ella”.

#### **D. La desestimación por silencio**

La LTPA, a diferencia de otras Comunidades Autónomas<sup>74</sup>, mantiene el carácter negativo del silencio recogido en el artículo 20.4 de la LTBG, una regla ampliamente contestada por muchos

---

ceso a la Información Pública de Canarias (art. 47.8) o 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña (art. 34.7).

72 En tal sentido E. Guichot, “El Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *op. cit.*, p. 124.

73 Se trataba concretamente de los Grupos parlamentarios socialista y popular (enmiendas números 468 y 525, respectivamente. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A, Núm. 19-3, 2 de julio de 2013).

74 Es el caso de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto, que establece en su artículo 30.2 un silencio positivo en los siguientes términos: “Si en el plazo máximo previsto para resolver y notificar no se hubiese recibido resolución expresa, se entenderá estimada la solicitud salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley”. Esta es igualmente la solución de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, que en artículo 35.1 determina que “si la Administración no resuelve y notifica dentro del plazo establecido, la solicitud se entiende estimada, salvo que una norma con rango de ley establezca expresamente un efecto desestimatorio, total o parcial, con relación a una determinada información”. Esta es también la solución por la que optan la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (art. 31.2) y Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación de la Comunidad de Valencia (art. 17.3). M. Fernández Salmerón, aún reconociendo que la cuestión es, sin duda, compleja, ha cuestionado recientemente que las Comunidades Autónomas dispongan “de margen de actuación competencial” suficiente para alterar la regla establecida en la norma estatal (“Procedimiento administrativo e información del sector público”, *op. cit.*, pp. 290-3).

de los colectivos y organizaciones que intervinieron en la consulta pública electrónica del Anteproyecto de Ley estatal y que fue además objeto de numerosas enmiendas durante la tramitación parlamentaria del Proyecto<sup>75</sup>. Aunque el tema es discutido, parece, en la línea ya expresada por E. Guichot, que el carácter desestimatorio de la falta de resolución y notificación en plazo es el que mejor se adecua al objeto de la pretensión que, en estos supuestos, se ejerce<sup>76</sup>. Como certeramente advirtió el Consejo de Estado en su Dictamen al Anteproyecto de Ley, el derecho de acceso a la información se encuentra en íntima relación con otros derechos e intereses constitucionalmente protegidos que podrían, lo que no parece admisible, verse vulnerados por el simple transcurso del tiempo, de ahí que deba concluirse que la decantación por el silencio negativo “resulta lógica y adecuada a Derecho”. No debe además perderse de vista que la falta de respuesta por la Administración no es una opción de la que esta pueda disponer libremente, constituye un incumplimiento de la obligación de resolver que le impone el artículo 42.1 de la LRJPAC y, como tal, es tipificada como infracción grave por la LTBG en el artículo 20.6.

## VI. LA FORMALIZACIÓN DEL ACCESO

Las Leyes de Transparencia cuentan con un conjunto de normas heterogéneas aunque en todo caso importantes, destinadas a garantizar el ejercicio efectivo del derecho reconocido. Unas normas que pueden sintetizarse en los siguientes términos.

### 1. El momento para el ejercicio del derecho

El acceso, como determina el artículo 22.1 de la LTBG, deberá darse “en el momento de la notificación de la resolución”<sup>77</sup> y, “cuando ello no sea posible”, en “un plazo no superior a

---

75 Como ya expuse en “Capítulo VI”, E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pp. 232-3.

76 “El Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, (op. cit., p. 125). Más recientemente ha vuelto a insistir sobre ello en “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, (op. cit., p. 72). Otros autores, sin dejar de reconocer la dificultad del tema, parecen inclinarse, sin embargo, por la conveniencia de un silencio positivo. Son los casos de M. Fernández Salmerón (“Capítulo 8. Procedimiento administrativo e información del sector público”, op. cit., pp. 314-6) y M. A. Blanes Climent (*La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, op. cit., pp. 287-9).

77 “Se acompañará conjuntamente a la notificación de la resolución” siempre que “las características de la información solicitada lo permitan”, establece el artículo 31.5 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y el Gobierno Abierto, “se adjuntará como anexo a dicha resolución”, a menos que ello no sea posible, señala la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (art. 33.1).

diez días”, a menos que haya “existido oposición de tercero”, en cuyo caso habrá que esperar a que transcurra “el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”.

## 2. Las modalidades de acceso. El acceso por vía electrónica

El acceso a la información “se realizará preferentemente por vía electrónica”. Así lo establece el artículo 22.1 de la LTBG en términos que completa el 34.1 de la Ley andaluza que dispone que la información “deberá suministrarse en estándar abierto o, en su defecto, deberá ser legible con aplicaciones informáticas que no requieran licencia comercial de uso”. Ese mismo artículo 22 reconoce, no obstante, el derecho del interesado a solicitar otra modalidad de acceso e igualmente prevé la exclusión por el sujeto obligado de facilitar el acceso por vía electrónica “cuando no sea posible”.

Acierta la Ley del Estado en su no reconocimiento de un derecho absoluto a la elección de un medio concreto de acceso con el que puede ser, incluso, que la Administración y demás sujetos incluidos en su ámbito de aplicación no estén en condiciones de cumplir. Ahora bien, acierta también la LTPA en su concreción de los supuestos que permiten que la información se entregue a través de una modalidad distinta de la solicitada. Son los previstos en su artículo 34.1: Cuando ello pueda “ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original, no exista equipo técnico disponible para realizar la copia en ese formato, pueda afectar al derecho de propiedad intelectual o exista una forma o formato más sencilla o económica para el erario público”. Debe repararse, no obstante, en la amplitud de estas causas, en particular de la última de ellas, lo que se traduce en la atribución a la Administración y otros sujetos obligados de un importante margen de apreciación para ofrecer la información a través de un medio de acceso distinto del pedido por el solicitante<sup>78</sup>, sin necesidad además, a diferencia de lo que exige por ejemplo el artículo 11.1.b) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, de ofrecer justificación sobre esa alteración en el medio solicitado para el acceso.

## 3. La gratuidad del acceso

La LTPA recoge el de “gratuidad” entre los “principios básicos” que formula su artículo 6. No obstante, y como dispone el artículo 22.4 de la LTBG tras reconocer la misma regla, “la

---

78 Otras disposiciones autonómicas contienen igualmente concreciones de esos supuestos en los que la información puede ofrecerse a través de un medio distinto al solicitado. Es el caso, entre otros, del artículo 48 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias o del 36.2 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña.

expedición de copias o soportes o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrán dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”. El artículo 34.3 de la LTPA incorpora, en este punto, una garantía importante al establecer 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”. Se trata de una previsión que procede de la aceptación de la enmienda presentada en el Parlamento por el Grupo parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía<sup>79</sup> y cuya articulación no parece, desde luego, fácil. Habrá que esperar a su concreción en un próximo desarrollo reglamentario de la Ley para poder ofrecer una valoración más completa de una norma que, desde luego, es digna de elogio. La LTPA, en ese mismo artículo 34.3, impone a los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación la obligación de publicar y poner a disposición de los solicitantes “el listado de tasas y precios públicos que sean de aplicación a tales solicitudes”.

Si con las previsiones expuestas la Ley de Andalucía completa a la del Estado en términos favorables al ejercicio del derecho, no puede, sin embargo, mantenerse esta afirmación en relación con la norma que establece el apartado 2º de ese mismo artículo 34 que circunscribe la gratuidad, reconocida sin limitación alguna como “principio básico” en el artículo 6, al “examen de la información solicitada en el sitio en que se encuentre”, así como a “la entrega de la información por medios electrónicos”. Se trata de dos limitaciones que, aunque razonables en sí mismas y que recogen otras leyes autonómicas<sup>80</sup>, no dejan de suscitar reparos en cuanto que vienen a establecer posibles restricciones al derecho no recogidas en la disposición estatal.

## VII. LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE ACCESO

### 1. La doble vía de impugnación establecida

Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son, como determina el artículo 20.5 de la LTBG, “directamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-

---

79 Enmienda núm. 15. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 455, 19 de mayo de 2014.

80 Así la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y el Gobierno Abierto (art. 33.1), la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (art. 26.4) y la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (art. 33.3).

administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24<sup>78</sup>. Esto es, el interesado puede optar entre acudir a la vía judicial o hacer uso de la reclamación que le ofrece este precepto ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o entidad autonómica equivalente.

## 2. La reclamación previa a la vía judicial

De esta reclamación, regulada en los artículos 23 y 24 de la LTBG, pueden destacarse los siguientes extremos.

### A. La entidad competente para la resolución

La competencia para la resolución de estas reclamaciones viene atribuida al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o a la autoridad independiente que diseñen las Comunidades Autónomas, que serán, en su caso, las encargadas de resolver, como especifica la disposición adicional 4<sup>a</sup> de la LTBG, las reclamaciones que se presenten contra las “resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial”.

Aunque esa misma disposición permite que las Comunidades Autónomas puedan atribuir la competencia para la resolución de estas reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la suscripción del correspondiente convenio, Andalucía, al igual que otras Comunidades Autónomas<sup>81</sup>, ha optado por la creación de una entidad propia, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos que el artículo 43 de la LTPA define como “una entidad

---

81 Las leyes más recientes, optan por la creación de una entidad propia. Así Canarias crea el Comisionado de Transparencia y Acceso a la información pública (Título IV de la Ley 12/2014, de 24 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública), Murcia, el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia (Título IV, Capítulo II de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de la Región de Murcia), Cataluña, la Comisión de Garantías del Derecho de acceso a la información pública (art. 39 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno), Aragón, el Consejo de Transparencia (art. 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana) y Valencia, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Título IV de la Ley 2/2015, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación de Ciudadana). Existen, no obstante, otras opciones. Así La Rioja atribuye en el artículo 16 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno, la competencia para conocer de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en tanto que la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, deja abierta la solución al disponer en su artículo 43 que “la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura podrá suscribir un convenio con la Administración general del Estado para la resolución de las reclamaciones que presenten los ciudadanos en relación con las resoluciones que se dicten en el ejercicio de acceso a la información, sin perjuicio de la potestad de la Comunidad Autónoma de Extremadura para crear o atribuir a un órgano propio el ejercicio de tal competencia”.

pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus cometidos” y que actúa, como añade el 45, “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”.

Dejando de lado los aspectos organizativos y funcionales de este consejo, objeto de otro capítulo de esta obra<sup>82</sup>, cabe destacar la decantación de la norma andaluza en favor de una entidad en la que se aúnan, a diferencia del modelo elegido por el Estado y por otras Comunidades Autónomas, las competencias en materia de acceso a la información y protección de datos. Las ventajas e inconvenientes de cada uno de esos modelos han sido ya expuestos, y a sus consideraciones me remito, por E. Guichot, que si bien se mostró abiertamente partidario de la creación a nivel estatal de una entidad con competencias exclusivas en materia de transparencia, reconocía que, en el ámbito autonómico, “podría funcionar de forma económica y jurídicamente muy eficaz la fusión de sus competencias con las de protección de datos”<sup>83</sup>. Será cuando empiece a funcionar este Consejo, cuyos Estatutos han sido aprobados por el Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, cuando podrá hacerse una valoración sobre su papel, en la letra de la norma muy importante, al servicio de la implantación efectiva de un régimen de transparencia pública que, a su vez, salvaguarde los límites derivados de la protección de otros intereses merecedores de tutela, en particular la protección de datos de carácter personal.

## **B. Naturaleza y objeto de la reclamación**

Esta reclamación, como establece el artículo 20.5 de la LTBG, es potestativa y tiene además la consideración, como añade el 23.1 de esta norma, “de sustitutiva de los recursos administrativos” de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 LRJPAC<sup>84</sup>. Una decisión que encuentra plena justificación en la “especificidad de la materia” exigida por este precepto como requisito para la configuración de un procedimiento alternativo de reclamación previo al recurso judicial.

---

82 Infra. Capítulo VI.

83 “Capítulo IX” (E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pp. 331-351).

84 Este artículo permite que las leyes puedan desplazar los recursos ordinarios de alzada y reposición “en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique”, por otros procedimientos de impugnación o reclamación “ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo”.

Son objeto de estas reclamaciones las resoluciones en materia de acceso de los sujetos incluidos en los ámbitos de aplicación de las Leyes de Transparencia, a excepción de las procedentes, como dispone el artículo 23.2 de la LTBG, de “los órganos previstos en el artículo 2.1.f)”, a los que deben añadirse, como aclara la disposición adicional 4ª, las “dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo”, ante las que “solo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo”. De manera respetuosa con el carácter básico de la norma estatal, el artículo 33.2 de la LTPA excluye igualmente de esta reclamación “las resoluciones referentes al derecho de acceso a la información pública que sean dictadas por las instituciones y entidades a que se refiere el artículo 3.1.b) y 3.2”;<sup>85</sup> esto es, los Consejos consultivo, económico y social y audiovisual de Andalucía, el Parlamento, el Defensor del Pueblo y la Cámara de Cuentas. Esta exclusión, discutible para algunos autores<sup>85</sup>, responde al criterio expresado por el Consejo de Estado que en su dictamen al Anteproyecto de Ley advertía sobre “la peculiar naturaleza y singular posición constitucional” de estas instituciones que cuentan con “el reconocimiento de un régimen especial de autonomía constitucional y legalmente consagrado” que impide que sus decisiones “puedan ser fiscalizadas por órganos administrativos, pues ello podría interferir no solo en su independencia, sino también en la propia articulación de la separación de poderes”.

En definitiva, son objeto de esta reclamación, con la excepción indicada, las resoluciones en materia de acceso. Concretamente, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ha de conocer de las resoluciones de la Administración autonómica y su sector público, así como de las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial. Cabe notar que este Consejo, al igual que el estatal, no solo ha de conocer de resoluciones dictadas por una Administración Pública, sino también por entidades de naturaleza privada como es el caso de sociedades mercantiles o fundaciones públicas. La misma razón que justifica el sometimiento de estos sujetos a las Leyes de Transparencia explica el posible control de sus actos por una autoridad independiente. Si, en la medida en que prestan un servicio público o desarrollan un cometido público, están vinculadas por los mandatos de estas disposiciones, es lógico y consecuente con esta sumisión que sus actos participen de los mecanismos de control establecidos en garantía de su correcta aplicación.

### **C. El régimen de la reclamación**

El régimen de esta reclamación viene establecido con carácter básico por la LTBG, a cuyas normas remite expresamente el artículo 33.1 de la LTPA<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> En tal sentido M. Fernández Salmerón, “Capítulo 8. Procedimiento administrativo e información del sector público”, *op. cit.*, pp. 319-20.

<sup>86</sup> Sobre las notas más destacadas de la regulación establecida y los problemas que suscita, puede verse S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup>. Pérez Monguío (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno, op. cit.*, pp. 276-280).

Cabe destacar que el plazo existente para la interposición es, según establece el artículo 24.2 de la LTBG, de un mes “a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo” y que su tramitación se ha de ajustar, como indica el apartado 3º del mismo precepto, a lo dispuesto en materia de recursos en la LRJPAC. La LTBG regula, no obstante, un trámite de audiencia a cumplir obligatoriamente en los casos en los que “la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros”.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de tres meses, según determina, de nuevo, el artículo 24 de la LTBG, en este caso en su apartado 4º, transcurridos los cuales, la reclamación se entenderá desestimada<sup>87</sup>, lo que se justifica, como manifestó el Consejo de Estado en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio, “en las mismas razones imperiosas de interés general” que lo explican en la vía de petición, encontrando además aquí un fundamento añadido en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, que exceptúa de la regla general del silencio positivo a “los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones”.

Las resoluciones del Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno, al igual que las del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, han de ser notificadas a los interesados y una vez que esta se haya producido, publicadas “previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente”. Así lo dispone el artículo 24.5 de la norma estatal en términos que reproduce el artículo 33.3 de la LPTA, preceptos que añaden además la obligación de comunicar estas resoluciones al Defensor del Pueblo del Estado o al andaluz, según los casos.

### **3. La impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa**

Las resoluciones en materia de acceso son naturalmente impugnables en vía judicial, concretamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya sea directamente o tras la correspondiente reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o, en el caso de Andalucía, ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos<sup>88</sup>. Interesa reparar, tal

---

87 En el Anteproyecto que informó el Consejo de Estado el plazo que se preveía era de un mes y fue el alto órgano consultivo el que estimó “procedente sugerir que se sopesa la oportunidad de un plazo más amplio”. Se optó así por el de tres meses que es, como es sabido, el previsto para la resolución del recurso de alzada con el que esta reclamación comparte el hecho de su resolución por un órgano distinto del que la dictó. No obstante, y para autores como M.A. Sendín García, no deja de resultar sorprendente este plazo cuando “el que tiene el órgano que recibe la solicitud es únicamente de un mes” (“Transparencia y acceso a la información pública”, *op. cit.*, p. 191).

88 Sobre el control judicial de estas reclamaciones puede verse el reciente trabajo de A. Palomar Olmeda “Capítulo 15”. “El control judicial de las decisiones en materia de transparencia administrativa” (J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, *op. cit.*, pp. 505-534).

y como expuse en un trabajo anterior, en cómo se han de producir, en lo que hace a la determinación de la competencia de los órganos jurisdiccionales, variaciones de interés en función de cual sea la opción elegida por el solicitante<sup>89</sup>. De otra parte, tampoco debe de pasar desapercibido el hecho de que al reconocerse el recurso contencioso-administrativo contra actos dictados por sujetos privados como son las fundaciones o las sociedades a las que se refieren los artículos 2.1 de la LTBG y 3 de la LTPA, estas normas amplían el ámbito de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa definido en los artículos 1 y 2 de su Ley reguladora. Aunque la atribución del conocimiento de las resoluciones de dichos sujetos a esta jurisdicción pueda ser, como se ha destacado, “coherente y positiva” en la medida en que trata «de controlar el acceso a información “materialmente” pública aplicando principios de ponderación a cuyo empleo están acostumbrados estos tribunales»<sup>90</sup>, la garantía del principio de seguridad jurídica hubiera probablemente aconsejado la modificación expresa de la LJCA al objeto de evitar cualquier discusión o duda en un asunto de tanta importancia. La tramitación del recurso judicial se ajustará a las reglas generales dispuestas en el Capítulo I del Título IV de la LJCA. La propuesta, planteada en el curso de la tramitación parlamentaria de la norma, favorable a la sujeción de estos procesos a las normas propias del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, no prosperó<sup>91</sup>.

## VIII. CONSIDERACIÓN FINAL

“Sin disponer del conocimiento que proporciona el acceso a la información pública” difícilmente podrá realizarse, como expresó el Consejo consultivo de Andalucía en su Dictamen 73/2014, de 10 de febrero, al Anteproyecto de LTPA, “la formación de la opinión crítica y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, un objetivo irrenunciable que los poderes públicos están obligados a fomentar”. Es por ello que las nuevas Leyes de Transparencia, aún cuando puedan presentar lagunas y aspectos mejorables, deben ser valoradas de forma muy positiva. Ahora bien, hemos de ser conscientes de su insuficiencia e incapacidad para garantizar, por sí mismas, unos niveles adecuados de transparencia pública. La más avanzada y ambiciosa de las leyes quedaría en papel mojado si no se dispone de los necesarios medios personales y materiales que su efectiva implantación

89 Capítulo VI, E. Guichot (coord.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pp. 244-5.

90 E. Guichot, “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, op. cit., p. 73.

91 Así lo propuso, en efecto, el Grupo Parlamentario, primero en el Congreso (enmienda núm. 475) y, más tarde, en el Senado (enmienda núm. 219). En ambos casos se ofrecía la misma justificación: “El recurso contencioso-administrativo debe tener carácter preferente dado el derecho afectado, por lo que se propone la tramitación del mismo por el procedimiento establecido en los artículos 114 a 122 de la Ley 22/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

exige y si quienes han de aplicarla siguen manteniendo esa “cultura del silencio”<sup>92</sup> que quizás, y según se ha dicho, ha podido caracterizar el funcionamiento de nuestras Administraciones. Estamos, en definitiva, ante una gran oportunidad histórica que, confiemos, nos depare cambios importantes que coadyuven a una mayor calidad democrática, siendo conscientes, no obstante, de que, como ocurre con todas las grandes transformaciones, se necesita de un periodo de adaptación suficiente.

---

92 M. A. Climent, *La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, op. cit., p. 77.

**CAPÍTULO IV**  
**FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA**

*Severiano Fernández Ramos*

Catedrática de derecho administrativo

Universidad de Cádiz

**SUMARIO**

I. INTRODUCCIÓN. II. INTEGRACIÓN Y TRANSVERSALIDAD DE LA TRANSPARENCIA. III. CONSERVACIÓN DE LA INFORMACIÓN. IV. FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA. V. FORMACIÓN. VI. DIVULGACIÓN.



## I. INTRODUCCIÓN

El Título IV de la LTPA está dedicado al Fomento de la Transparencia, y no tiene equivalente como tal en la LTBG, si bien sí trata de forma dispersa algunos aspectos (art. 21.1 o disposiciones adicionales séptima y undécima)<sup>1</sup>. La exposición de motivos de la LTPA se refiere a este Título IV en los términos siguientes: “Para ello se parte de la obligación de integrar la transparencia en la gestión. La transparencia debe ser transversal e impregnar el actuar de las distintas entidades. De la misma forma se articulan medidas en relación con la conservación de la información y su soporte, que permitirán facilitar la interoperabilidad entre administraciones. Y no pueden olvidarse, en una materia que afecta tanto a las personas profesionales como a la ciudadanía, dos elementos esenciales para transformar la cultura y la práctica de nuestras administraciones, que son la formación y la difusión. Es imprescindible dotar a las personas profesionales que van a atender estas demandas de la necesaria formación y facilitar a la ciudadanía el conocimiento de qué información resulta accesible y cuáles son los cauces disponibles para realizar ese acceso”.

Asimismo, el Título IV de Ley no experimentó modificación alguna desde las primeras versiones del texto de Anteproyecto hasta su paso por el Parlamento de Andalucía<sup>2</sup>.

De otro lado, como sucede con el Título II relativo a la Publicidad Activa, el ámbito subjetivo del Título IV no es uniforme, pues mientras algún precepto se refiere a las entidades a las que se refiere el artículo 3.1 –arts. 35.1 y 2 y 36–, o bien a las Administraciones Públicas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley –art. 38–, otro vinculan exclusivamente a las Administraciones Públicas –art. 39– y, en fin, otro tan solo a la Administración de la Junta de Andalucía –art. 37–.

---

1 Tampoco es común el tratamiento del fomento de la transparencia en otras leyes autonómicas sobre esta materia. Así, por ejemplo, el Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón, titula el Capítulo IV “Organización, fomento y control de la transparencia”, si bien ninguno de los artículos trata realmente el fomento (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 247, 10 de julio de 2014).

2 Desde la versión del Anteproyecto de 4 de junio de 2013, prácticamente la única modificación se refiere al título del actual artículo 37 sobre fomento de las iniciativas de interoperabilidad, que originalmente se llamaba exclusivamente “Interoperabilidad”. Y en la tramitación parlamentaria no se formuló enmienda alguna a este título.

## II. INTEGRACIÓN Y TRANSVERSALIDAD DE LA TRANSPARENCIA

La LTPA –art. 35.1– establece que las “entidades a las que se refiere el artículo 3.1 de la presente Ley establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de la ciudadanía en el funcionamiento de su organización interna”. A este respecto, debe señalarse que la LTBG –art. 21.1– dispone que las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación del título relativo a la Transparencia “establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna”. Por tanto, el artículo 35.1 LTA no se limita a reproducir el mandado básico de la LTBG, sino que lo extiende más allá de las Administraciones Públicas, alcanzando también a las entidades jurídico-privadas integrantes del sector público y a las Corporaciones de Derecho Público.

La finalidad de estos preceptos no es otra que “normalizar” la tramitación de las solicitudes de acceso, de modo que no sean percibidas como una perturbación externa en el normal funcionamiento del servicio, sino como una función pública más a cumplir por los sujetos obligados<sup>3</sup>.

Asimismo, no se trata de una finalidad del todo novedosa. Así, cabe recordarse que, si bien desde sus limitados planteamientos, ya el Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos, dispuso que los servicios centrales y periféricos de las Consejerías y Organismos Autónomos, adoptarán las medidas necesarias para que la función de información administrativa al ciudadano se *desarrolle integrada en los procesos de ejecución de sus competencias*, incumbiendo dicha función al personal adscrito a los mismos en la forma y con el alcance previsto en esta disposición –art. 1–.

Ahora bien, para que esta normalización sea factible, el Convenio núm. 205 –art. 9.c)–, siguiendo a la Recomendación de 2002, obliga a las Partes a “gestionar sus documentos eficientemente de modo que sean fácilmente accesibles”, aspecto solo que ha sido desconocido por la LTBG. Asimismo, ¿cómo cumplir los cada vez más perentorios plazos para la resolución de las solicitudes si no es infrecuente que la propia Administración o entidad titular de la documentación tenga verdaderas dificultades para localizar el documento en cuestión por falta de organización y tratamiento de los fondos documentales?

Pues bien, de todas estas cuestiones se ocupan los sistemas de gestión documental y de archivos ordenados en la legislación de archivos y patrimonio documental. En el ordenamiento andaluz, cabe citar la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, que define la “gestión documental” como el conjunto de

---

3 Se trata de una perspectiva bien diversa a la que lucía en la LRJPAC, la cual ordenaba que el derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos –art. 37.7–.

funciones y procesos reglados, aplicados a lo largo del ciclo vital de los documentos, para garantizar el acceso y uso de los mismos –art. 2.m)–. Asimismo, la Ley 7/2011 establece que las “Administraciones Públicas andaluzas establecerán en sus respectivos ámbitos el uso de *sistemas de información para la gestión de los documentos* de titularidad pública, de conformidad con las funciones de la gestión documental” –art. 55.2–, y se añade que la gestión documental en el ámbito de la Junta de Andalucía es común e integrada en la gestión administrativa –art. 56.1–<sup>4</sup>.

En el caso de documentos electrónicos, la Ley 7/2011 dispone que el diseño de los sistemas de información en la Junta de Andalucía para la tramitación de procedimientos deberá garantizar la capacidad de estos sistemas (los sistemas de información) para generar los *metadatos* necesarios para la gestión integrada de los documentos de acuerdo con los principios y criterios técnicos archivísticos –art. 57.a)–. La aplicación efectiva de esta regla facilitaría enormemente, entre otros aspectos, la localización de la información para el ejercicio del derecho de acceso<sup>5</sup>.

De otro lado, el apartado 2 del artículo 35 LTA dispone: “Asimismo, establecerán (las entidades a las que se refiere el artículo 3.1) medidas para facilitar la transversalidad de la transparencia en la actividad general de la organización”. Se trata de este modo hacer del principio de transparencia [en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y solo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley –art. 6.a)–], un principio transversal en la actividad y funcionamiento de los poderes públicos, de modo similar a lo que sucede con otros principios, como la perspectiva de la igualdad de género<sup>6</sup>.

Ahora bien, pueden diferenciarse dos planos de esta transversalidad de la transparencia. De un lado, el principio de transparencia debería estar presente en la elaboración, ejecución

4 Véase S. Fernández Ramos, “Aproximación a la Ley 7/2011 de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 82, 2012, pp. 13-72.

5 En tal sentido, en el ámbito de la Administración General del Estado, el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, dispone –art. 42.2– que los documentos electrónicos susceptibles de ser integrados en un expediente electrónico, deberán tener asociados metadatos que permitan su contextualización en el marco del órgano u organismo, la función y el procedimiento administrativo al que corresponde. “Se entiende como metadato, cualquier tipo de información en forma electrónica asociada a los documentos electrónicos, de carácter instrumental e independiente de su contenido, destinada al conocimiento inmediato y automatizable de alguna de sus características, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, el acceso, la conservación y la interoperabilidad del propio documento” –art. 42.1–.

6 El artículo 5 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, declara a propósito de la transversalidad de género: “Los poderes públicos potenciarán que la perspectiva de la igualdad de género esté presente en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas, de las políticas en todos los ámbitos de actuación, considerando sistemáticamente las prioridades y necesidades propias de las mujeres y de los hombres, teniendo en cuenta su incidencia en la situación específica de unas y otros, al objeto de adaptarlas para eliminar los efectos discriminatorios y fomentar la igualdad de género”.

y evaluación de las disposiciones normativas y de las políticas públicas en todos los ámbitos de actuación. Así, cabe señalar que la Justicia de Aragón ha realizado un interesante *Informe sobre Transparencia y Buen Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón*, en el cual plantea las exigencias del principio de transparencia en múltiples ámbitos, como la agricultura, vivienda, sanidad, educación, entre otras<sup>7</sup>. No obstante, para hacer efectivo este imperativo, habría sido oportuno establecer que los procedimientos de elaboración de disposiciones generales y de planes y programas se tuviera en cuenta la integración del principio de transparencia en cada ámbito de actuación<sup>8</sup>.

Y, de otro lado, en un segundo plano se encuentra la transparencia en la propia gestión pública. Y, a este respecto, es de interés recordar –enlazando con el mandato de integrar la gestión de solicitudes de información de la ciudadanía en el funcionamiento de su organización interna–, que la citada Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, dispone el carácter transversal de las funciones de la gestión documental, entre las que se encuentran las relativas a la organización, la descripción, la conservación, la custodia y el acceso a la documentación de titularidad pública –arts. 4.3 y 54–, y que, debido a su carácter transversal, involucran a todas las personas responsables de la gestión administrativa –art. 56.2–.

### III. CONSERVACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La LTPA –art. 36.1– declara que las “entidades a las que se refiere el artículo 3.1 conservarán la información pública que obre en su poder o en el de otras personas o entidades en su nombre, en los términos establecidos en la normativa vigente”.

Cabe recordar que el Convenio núm. 205 –art. 9.d)– obliga a las Partes a “seguir los procedimientos claros y preestablecidos para la preservación y destrucción de sus documentos”. Lo cierto es que de nada sirve aprobar la mejor de las leyes de acceso a la información pública si la documentación objeto del derecho ha sido destruida indebidamente o, sencillamente, se ha perdido, sustraído o alterado, circunstancias que incluso están previstas expresamente en

---

7 Así, a título de ejemplo, en materia de bienes demaniales plantea que los Municipios que se sigan rigiendo por costumbres no escritas, las plasmen por escrito y las publiquen, así como las adjudicaciones de los aprovechamientos, de tal forma que los vecinos conozcan a los titulares de dichos aprovechamientos su plazo de duración, canon o precio de la adjudicación, y puedan comprobar la legalidad de la adjudicación.

8 Cabe recordar que la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, establece que todos los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno incorporarán, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género. A tal fin, en el proceso de tramitación de esas decisiones, deberá emitirse, por parte de quien reglamentariamente corresponda, un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas –art. 6.2–.

alguna norma como límite del derecho de acceso<sup>9</sup>. En estos casos estaríamos ante supuestos de imposibilidad material para el ejercicio del derecho de acceso.

Pues bien, la conservación y, en su caso, eliminación de la documentación pública es también una función de la gestión documental y archivística, de hecho, es la función más clásica. Y de aquí, de nuevo, la conveniencia de que las Leyes de Acceso a la Información Pública se coordinen adecuadamente con las Leyes de Archivos, aspecto solo que ignora la LTBG.

El mandato de conservación del artículo 36.1, como el artículo anterior, alcanza a todas las entidades a las que se refiere el artículo 3.1, de modo que va más allá de las Administraciones Públicas, alcanzado a las entidades jurídico-privadas integrantes del sector público y Corporaciones de Derecho Público. Ello es coherente con la noción de “documentos de titularidad pública” –art. 9–<sup>10</sup> contenida en la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, los cuales forman parte del Patrimonio Documental de Andalucía –art. 15.1.a)–<sup>11</sup>. Con todo, debe señalarse que la equivalencia entre los ámbitos de ambas Leyes no es total, pues la Ley 7/2011 no alcanza a todas las entidades jurídico-privadas del sector público, sino exclusivamente a “Los de entidades dotadas de personalidad jurídica propia creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por cualquiera de

9 Así, el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro, establece que la solicitud podrá ser denegada por resolución motivada en caso de “Inexistencia o pérdida del documento original o de los datos en él contenidos” –art. 9.4.a)–.

10 Artículo 9: “A los efectos de la presente Ley, son documentos de titularidad pública los de titularidad de las personas físicas o jurídicas, tanto públicas como privadas, enumeradas en el apartado siguiente, producidos y recibidos en el ejercicio de las competencias que les son propias, sin perjuicio de la normativa estatal o internacional que les afecte. 2. A los efectos de la presente Ley, son documentos de titularidad pública: a) Los del Parlamento de Andalucía y demás instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma reseñadas en el Capítulo VI del Título IV del Estatuto de Autonomía para Andalucía. b) Los de la Presidencia de la Junta de Andalucía y el Consejo de Gobierno. c) Los de la Administración de la Junta de Andalucía. d) Los de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía. e) Los de las corporaciones de derecho público de Andalucía, en lo relativo a sus funciones públicas atribuidas. f) Los de las entidades locales de la Comunidad Autónoma y sus entes, organismos o empresas de ellas dependientes. g) Los de las universidades públicas radicadas en Andalucía y centros y estructuras de ellas dependientes. h) Los de la Administración del Estado y sus organismos públicos, sociedades mercantiles y fundaciones de ella dependientes radicados en Andalucía. i) Los de los órganos de la Administración de Justicia radicados en Andalucía. j) Los de las notarías y registros públicos radicados en Andalucía. k) Los de los organismos dependientes de las instituciones de la Unión Europea, así como los de cualquier otro organismo público internacional radicados en Andalucía. l) Los de entidades dotadas de personalidad jurídica propia creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por cualquiera de las entidades y personas jurídicas mencionadas en este artículo en el ejercicio de potestades administrativas o funciones públicas. m) Los de las personas privadas físicas o jurídicas gestoras de servicios públicos, en cuanto a los documentos generados en la prestación de dichos servicios. n) Los de las entidades dependientes de los organismos públicos y los de cualquier otra entidad pública no incluida en los supuestos anteriores en el ejercicio de potestades administrativas o funciones públicas”.

11 Artículo 15.1.a): “Forman parte del Patrimonio Documental de Andalucía: a) Los documentos de titularidad pública de cualquier época, recogidos o no en archivos, definidos en el artículo 9, sin perjuicio de la normativa estatal e internacional que les sea de aplicación”.

las entidades y personas jurídicas mencionadas en este artículo en el ejercicio de potestades administrativas o funciones públicas”<sup>12</sup>.

Pero, además, la LTPA añade “que obre en su poder o en el de otras personas o entidades en su nombre”, precisión oportuna, pues contempla implícitamente las actuales prácticas de externalización de todo o parte de la documentación pública<sup>13</sup>.

Ahora bien, el mandato de conservación del artículo 36.1 LTPA no es, no podría ser, absoluto o indiscriminado, sino “en los términos establecidos en la normativa vigente”. De acuerdo con la mencionada Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, no se podrá eliminar ningún documento constitutivo del Patrimonio Documental de Andalucía, “salvo en los supuestos y mediante los procedimientos establecidos reglamentariamente” –art. 18–. En el caso de los documentos de titularidad pública, la dialéctica conservación-eliminación se resuelve mediante las redes de archivos que integran cada sistema archivístico, que gestionan las transferencias de los documentos a lo largo de su ciclo vital.

Por su parte, en el caso de documentos electrónicos, debe tenerse en cuenta que la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos –art. 31.2–, establece que los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones<sup>14</sup>. La Ley 7/2011 se limita a prever que la Junta de Andalucía garantizará la custodia y conservación de sus documentos electrónicos –art. 58.1–.

De otro lado, la LTPA –art. 36.2– añade que, **sin** perjuicio de lo previsto en el apartado anterior (conservación de la información pública), “dicha información se conservará en están-

---

12 La Ley 7/2011 incurre en un error grave, pues la LAJA prohíbe terminantemente que entidades privadas ejerzan potestades públicas –art. 75.2–. Véase S. Fernández Ramos, “Aproximación a la Ley 7/2011 de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 82, 2012.

13 Véase S. Fernández Ramos, “La privatización de la gestión de los archivos públicos: aspectos legales”, *Actualidad Administrativa*, núm. 36, correspondiente a la semana del 30 de septiembre al 6 de octubre de 2002, pp. 1.035-1.054.

14 En el ámbito de la AGE, el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, establece reglas específicas para la destrucción de documentos en soporte no electrónico –art. 47–, y declara –art. 51.1– que la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes deberán conservar en soporte electrónico todos los documentos electrónicos utilizados en actuaciones administrativas, que formen parte de un expediente administrativo, así como aquellos otros que, tengan valor probatorio de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.

dares abiertos que garanticen su longevidad y manteniendo la capacidad de transformarlos automáticamente a formatos de fácil reproducción y acceso siempre que sea técnicamente posible”. Debe recordarse que la propia LTPA –art. 19.2– dispone que la información que tenga la consideración de publicidad activa se ofrecerá, siempre que sea técnicamente posible, en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento. “La información deberá utilizar estándares abiertos en los términos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos”. Por tanto, el artículo 36 viene a extender el deber de conservar la información en estándares abiertos a toda la información pública, más allá de la que es objeto de publicidad activa.

En relación al mandato de conservación de la información en estándares abiertos, debe recordarse que, de acuerdo con la Ley 11/2007, por estándar abierto se entiende aquel que reúna las siguientes condiciones: -Sea público y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso, -su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial. Asimismo, una de las tres dimensiones de la interoperabilidad (junto a la organizativa y semántica) es la técnica, según la cual las Administraciones Públicas usarán “estándares abiertos” (así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos), al objeto de garantizar la independencia en la elección de alternativas tecnológicas por los ciudadanos y las Administraciones Públicas y la adaptabilidad al progreso de la tecnología –art. 11.1 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica–.

Además, debe recordarse que el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, aplicable a la Administración General del Estado, establece que para preservar la conservación, el acceso y la legibilidad de los documentos electrónicos archivados, podrán realizarse “operaciones de conversión”, de acuerdo con las normas sobre copiado auténtico. Más aún, los responsables de los archivos electrónicos promoverán el copiado auténtico con cambio de formato de los documentos y expedientes del archivo tan pronto como el formato de los mismos deje de figurar entre los admitidos en la gestión pública por el Esquema Nacional de Interoperabilidad –art. 52.3–.

#### **IV. FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA**

Aun cuando el Título IV lleva por rótulo el Fomento, sin más especificación, la LTPA –art. 37– trata de modo expreso exclusivamente una modalidad de fomento: el fomento de iniciativas de interoperabilidad: “La Administración de la Junta de Andalucía fomentará la interoperabilidad de la información entre Administraciones Públicas, propiciando iniciativas conjuntas de intercambio de información entre las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley”.

Entendida la interoperabilidad como la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos, como es sabido, de acuerdo con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, uno de los principios básicos en materia de Administración electrónica es el principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos –art. 4.e)–. Más aún, el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica, establece que el Esquema Nacional de Interoperabilidad y sus normas de desarrollo, prevalecerán sobre cualquier otro criterio en materia de política de interoperabilidad en la utilización de medios electrónicos para el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos –art. 3.2–.

De otro lado, debe señalarse que uno de los instrumentos que pueden presentar mayor utilidad a efectos de fomento de la transparencia es la planificación prevista en el Título V relativo a la Organización, en el cual se prevé tanto una planificación estratégica como operativa –arts. 40.3 y 42–<sup>15</sup>. Igualmente, debe recordarse que la propia LTPA –art. 18.2– autoriza expresamente a la Administración de la Junta de Andalucía podrá adoptar otras medidas complementarias y de colaboración con el resto de Administraciones Públicas para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Pues bien, parece claro que los convenios interadministrativos mediante los que se instrumenta esta colaboración podrán prever medidas de fomento de la transparencia.

Y, además de estas previsiones legales expresas, la Administración de la Junta de Andalucía podrá utilizar los instrumentos generales para plasmar medidas de fomento, como son las subvenciones (en particular a municipios con insuficiente capacidad económica y de gestión), así como la técnica de los distintivos públicos, que si bien no está expresamente prevista en la Ley, nada impide que pueda incorporarse en el desarrollo reglamentario<sup>16</sup>.

---

15 En este sentido, el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia (*Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias*, de 23 de abril de 2014), prevé que el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de transparencia, aprobará, para el ámbito del Principado de Asturias, un plan estratégico de transparencia en cada legislatura. “El Plan incluirá todas aquellas medidas que, en cumplimiento con el articulado de la presente Ley, contribuyan a promover y desarrollar las políticas de transparencia en el ámbito autonómico” –art. 8– (este Proyecto de Ley finalmente caducó).

16 En este sentido, el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia (*Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias*, de 23 de abril de 2014), prevé que el Gobierno del Principado de Asturias creará un distintivo para reconocer a aquellos sujetos incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación que destaquen por la aplicación de políticas de transparencia en el seno de su organización. La denominación, el procedimiento y las condiciones para su concesión se determinarán reglamentariamente. Para la concesión de este distintivo se tendrá en cuenta, entre otros criterios, la disponibilidad de un espacio propio de transparencia en su página web, el volumen de datos en formato abierto, la accesibilidad de los canales de participación ciudadana y el desarrollo de acciones de sensibilización en materia de transparencia –art. 9– (este Proyecto de Ley finalmente caducó).

## V. FORMACIÓN

La LTPA –art. 38– dispone que las “Administraciones Públicas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley establecerán los oportunos instrumentos para facilitar la formación y cualificación profesional de las personas empleadas públicas, en especial las que deban atender las funciones de información en el ámbito de la transparencia, tanto en lo que afecte a la publicidad activa como en el caso de quienes deban atender las solicitudes formuladas en ejercicio del derecho de acceso”.

El Convenio núm. 205 –art. 9–, siguiendo otra vez a la Recomendación de 2002, obliga a las Partes a “formar a las autoridades públicas en sus deberes y obligaciones con respecto a la puesta en práctica de este derecho”. Y, en el ámbito de la información ambiental, cabe recordar que la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente dispuso, para la Administración General del Estado, que pondrá en marcha, en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, un Plan de Formación específico tendente a sensibilizar al personal a su servicio respecto de los derechos y las obligaciones previstos en la misma –disposición adicional undécima–.

A este respecto, la LTBG contiene dos medidas. De un lado, establece que una de las funciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno consiste en promover actividades de formación para un mejor conocimiento de las materias reguladas por esta Ley –art. 38.1.f)–. De otro lado, en la disposición adicional séptima establece que el Gobierno aprobará un plan formativo en el ámbito de la transparencia dirigido a los funcionarios y personal de la Administración General del Estado. Además, se añade que el Gobierno incorporará al sector público estatal en el Plan Nacional de Responsabilidad Social Corporativa.

Por su parte, el mandato de la LTPA es, desde luego, más completo que las previsiones parciales contenidas en la LTBG. Asimismo, debe observarse que está dirigido no solo a las Administraciones Públicas sino a todos los sujetos obligados del artículo 3.1. Con todo, habría sido oportuno complementar dicho mandato genérico con otro más específico incluido una disposición adicional (como las contenidas en la LTBG o en la Ley 27/2006), en la se ordenara la aprobación de un Plan de Formación específico, fijándose incluso un plazo para ello (como hace la citada Ley 27/2006).

En todo caso, debe recordarse que, de acuerdo con la LAJA –art. 34.1–, al Instituto Andaluz de Administración Pública, como agencia administrativa adscrita a la Consejería competente en materia de Administración Pública, le corresponde, entre otras funciones, la formación del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía. En tal sentido, el Decreto 277/2009, de 16 de junio, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), determina entre las funciones específicas del IAAP, definir las estrategias, dirigir, planificar, desarrollar y coordinar la formación y el desarrollo de las capa-

ciudades de las personas al servicio de la Administración General de la Junta de Andalucía, de sus agencias administrativas y de régimen especial y del personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia en Andalucía –art. 4.2.d)–<sup>17</sup>.

De otro lado, a diferencia de la LTBG respecto al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no atribuye la LTPA al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía funciones específicas en materia de formación, si bien nada impide que los Estatutos de la entidad contemplen también esta función.

En relación con las Administraciones Locales, debe señalarse que, tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la LRBRLL dispone que corresponde a las Diputaciones provinciales prestar apoyo a los Ayuntamientos en la (selección y) formación de su personal –art. 36.2.c)–. Y, en tal sentido, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, dispuso que la provincia prestará asistencia técnica, entre otros ámbitos, en formación y selección del personal, así como el diseño y, en su caso, ejecución de programas de formación para representantes locales –art. 12.1.g) y h)–.

## VI. DIVULGACIÓN

La LTPA establece –art. 39– que las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley contemplarán dentro de sus actuaciones de divulgación y difusión institucional actuaciones específicamente dirigidas a facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la información que resulta accesible y de los cauces disponibles para poder acceder a ella, especialmente en referencia a la accesibilidad que en cada caso esté disponible por medios electrónicos.

De entrada, y a diferencia del mandato anterior relativo a la formación, la LTPA contiene un mandado específico dirigido, no a todos los sujetos obligados, sino exclusivamente a las Administraciones Públicas<sup>18</sup>. A este respecto, debe recordarse que uno de los principios básicos de la LTPA es el llamado principio de accesibilidad, en cuya virtud se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información –art. 6.i)–.

---

17 En coherencia con esta función, el Decreto 277/2009 prevé que el Instituto promoverá y organizará, entre otras actuaciones, promover la realización de planes de formación, organizar actividades de formación y perfeccionamiento para el desarrollo de las competencias del personal al servicio de la Administración General de la Junta de Andalucía, de sus agencias administrativas y de régimen especial, de la Administración de Justicia en Andalucía y, en su caso, de las Entidades Locales andaluzas y de otras Administraciones con las que colabore –art. 5.1.d)–.

18 Aun cuando el artículo 3.3 no se refiere expresamente al artículo 39, parece lógico aplicar su definición de Administraciones públicas.

Pero existe otro sentido de la divulgación, no ya de la información pública, sino de la propia Ley de Transparencia Pública. A este respecto, el Convenio núm. 205 –art. 9–, siguiendo otra vez a la Recomendación de 2002, obliga a las Partes a informar al público sobre su derecho de acceso a los documentos públicos y cómo puede ser ejercido ese derecho. Y, en tal sentido, la LTBG contiene dos medidas. De un lado, establece que una de las funciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno consiste en promover actividades de sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por esta Ley –art. 38.1.f)–. Y, de otro lado, establece que el Gobierno aprobará una campaña informativa dirigida a los ciudadanos (disposición adicional séptima). Debe recordarse que, de acuerdo con la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación cuando tengan, entre otros, promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales; informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas, así como difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que, por su novedad y repercusión social, requieran medidas complementarias para su conocimiento general –art. 3.1–<sup>19</sup>.

En el ordenamiento andaluz, debe recordarse que, de acuerdo con la Ley 6/2005, de 8 de abril, de Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, se entiende como actividad publicitaria de las Administraciones Públicas la dirigida, entre otras, a informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, así como a promover el ejercicio de derechos –art. 3–. Por tanto, esta actividad de divulgación de la Ley estará sujeta a la mencionada Ley 6/2005, de 8 de abril, de Actividad Publicitaria, la cual impone, a su vez, específicas exigencias de publicidad tanto en relación con la adjudicación de contratos de publicidad insti-

---

19 Para ello la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, prevé un Plan anual de publicidad y comunicación institucional aprobado por el Consejo de Ministros –art. 12–, el cual debe elaborar un informe anual de publicidad y remitirlo a las Cortes Generales –art. 14–. Y, de modo similar, se pronuncia la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León; la Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional de Euskadi; la Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de Comunicación y Publicidad Institucional de Extremadura; o Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de Publicidad Institucional de las Illes Balears.

tucional<sup>20</sup>, como en relación con las ayudas, subvenciones y convenios con medios de comunicación, agencias o empresas del sector, en materia de actividad publicitaria<sup>21</sup>.

Con todo, y a diferencia de la Ley estatal y de otras leyes autonómicas, la Ley andaluza no prevé una Comisión interdepartamental con competencias en esta materia, ni la aprobación de un plan anual de publicidad y comunicación institucional ni la elaboración de un informe anual sobre su ejecución. No obstante, por Acuerdo de 23 de septiembre de 2008 del Consejo de Gobierno (cuya publicación no consta), se estableció el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan Anual de Comunicación Institucional de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales. El primero se aprobó en 2010, y corresponde a la Consejería de Presidencia (Dirección General de Comunicación Social) su elaboración<sup>22</sup>.

Finalmente, y a diferencia de la LTBG respecto al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la LTPA no atribuye al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía funciones específicas en materia de divulgación de los derechos reconocidos en la Ley, si bien nada impide que los Estatutos de la entidad contemplen también esta función.

---

20 Se publicará en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” y se pondrá a disposición en internet, con una periodicidad cuatrimestral, la adjudicación de los contratos de publicidad institucional superiores a 30.000 euros que celebre cualquier órgano, entidad o sociedad mercantil incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley, salvo los que celebren las Administraciones Locales andaluzas de menos de 50.000 habitantes. La publicación a la que se refiere el apartado anterior especificará el objeto del contrato, su cuantía y el nombre del adjudicatario –art. 7–. Este precepto está desarrollado por los artículos 3 y 4 del Decreto 29/2006, de 7 de febrero, por el que se desarrollan medidas de transparencia previstas en la Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, el cual concreta los periodos de publicación en el *BOJA* y de difusión y disposición en internet, así como la obligatoriedad de remitir esta información a la Dirección General de Comunicación Social de la Consejería de la Presidencia. Igualmente, este Decreto reitera la remisión de estos datos al Parlamento de Andalucía.

21 Se publicará en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” y se pondrá a disposición en internet, con una periodicidad cuatrimestral, las ayudas, subvenciones y convenios que por un importe superior a 30.000 euros sean concedidos o celebrados por la Administración de la Junta de Andalucía y las Administraciones Locales andaluzas de más de 50.000 habitantes, así como por los organismos, entidades o sociedades mercantiles incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, con medios de comunicación, agencias o empresas del sector, en materia de actividad publicitaria. La publicación a la que se refiere el apartado anterior especificará el objeto de la ayuda, subvención o convenio, su cuantía y el nombre del beneficiario –art. 8–. Este precepto está desarrollado por el artículo 5 del Decreto 29/2006, de 7 de febrero, por el que se desarrollan medidas de transparencia previstas en la Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.

22 Como ha señalado la Cámara de Cuentas de Andalucía, estos planes no se publican. Informe de Fiscalización de la actividad publicitaria y de promoción de la Junta de Andalucía (J.A. 08/2013), (*BOJA* 15-05-2014).

## CAPÍTULO V

# ORGANIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA: COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

*Fernando Rodríguez Vega*

Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Andalucía  
Consejería de Presidencia Administración Local

### SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA ORGANIZACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LA LTPA. 1. Entrada en vigor del Título V. 2. Desarrollo reglamentario. 3. Estructura organizativa. III. LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN GENERAL DE VICECONSEJEROS Y VICECONSEJERAS. 1. La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras como órgano de coordinación general. 2. Competencias. IV. LA SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA. V. LAS UNIDADES DE TRANSPARENCIA. 1. Funciones. 2. Adscripción. 3. Asignación provisional de funciones. 4. Creación de Unidades de Transparencia en Agencias. 5. Entidades instrumentales. VI. LAS COMISIONES DE TRANSPARENCIA. 1. Composición. 2. Funciones. VII. LA INSPECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. VIII. LAS COMPETENCIAS DE PLANIFICACIÓN. 1. Contenido de los planes. 2. Evaluación. IX. RELACIONES CON EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA.



## I. INTRODUCCIÓN

Las Administraciones Públicas andaluzas se encuentran ante uno de sus mayores retos: deben dar una respuesta adecuada a las expectativas que ha generado en la ciudadanía la entrada en vigor de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA), una ley ambiciosa y muy demandada que establece una amplia variedad de obligaciones a la distintos organismos públicos. El acceso a la información relacionada con la actividad pública, la publicación obligatoria de la información más relevante y las respuestas a las solicitudes realizadas por la ciudadanía en esta materia han pasado a ser un derecho reconocido por la Ley. Se trata, en definitiva, de una norma llamada a cambiar la cultura administrativa de esta Comunidad Autónoma.

Por ello, le corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos y entidades adscritas promover y realizar las adaptaciones necesarias en su organización para ajustar su actividad al cumplimiento de estas obligaciones. No cabe duda de que una estructura administrativa adecuada facilitará el trabajo de archivo, ordenación y gestión de la numerosa documentación que genera la actividad pública y su puesta a disposición de la ciudadanía.

## II. LA ORGANIZACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LA LTPA

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva tanto en materia de organización y estructura de sus instituciones de autogobierno, como sobre la estructura y regulación de sus órganos administrativos<sup>1</sup>.

La LTBG, dictada con carácter básico al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución Española, vino a regular y garantizar la transparencia de la actividad pública y el acceso a la información. El artículo 31 de la misma dispone que las Administraciones Públicas *“establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna”*, indicando igualmente en el apartado tercero que *“las entidades incluidas en el ámbito de aplicación identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso”*.

Por su parte, la LTPA ha venido a desarrollar la citada normativa básica estatal en el ejercicio de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a nuestra Comunidad Autónoma.

---

1 Artículos 46 y 47.1.1ª del EAA.

Entrando en más detalle, la LTPA regula los aspectos organizativos en su Título V, bajo la rúbrica de “Organización”, estructurado en dos capítulos. El primero de ellos, compuesto por los artículos 40 y 41, determina los elementos organizativos necesarios para la coordinación y planificación en materia de transparencia en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía. Tal y como señala la exposición de motivos de la ley *“los principios proclamados en el título primero y la voluntad de transparencia que impregna la Ley requieren de instrumentos que en la práctica permitan aplicar la transparencia de forma homogénea y efectiva en el ámbito de cada Administración”*<sup>2</sup>.

Por otro lado, el capítulo segundo regula el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. En otro capítulo de este libro se trata de manera extensa esta entidad independiente destinada a ejercer el control en materia de protección de datos y de transparencia en nuestra Comunidad Autónoma, por lo que nos remitimos al mismo.

## 1. Entrada en vigor del Título V

La LTPA entró en vigor plenamente el pasado 30 de junio de 2015. No obstante, el Título V “Organización” dedicado a la coordinación y planificación en el ámbito de la Junta de Andalucía y al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía entró en vigor el 1 de enero de 2015 gracias a una anterior modificación legislativa<sup>3</sup>.

## 2. Desarrollo reglamentario

El Capítulo I del Título V LTPA ha sido desarrollado por el Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

A lo largo del presente capítulo haremos continua referencia a este Decreto que viene a regular, entre otras materias, la estructura, funciones y composición de los órganos y unidades encargados de aplicar la LTPA.

---

2 Párrafo decimotercero del apartado V de la exposición de motivos.

3 La disposición final primera de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, ha modificado el apartado 1 de la disposición final quinta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que queda con la siguiente redacción:

*“1. La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, salvo lo dispuesto en su Título V, que entrará en vigor el 1 de enero de 2015”.*

### 3. Estructura organizativa

De acuerdo con la estructura organizativa diseñada por la LTPA y desarrollada por el Decreto 289/2015, los órganos y unidades que integran la organización en materia de transparencia, son los siguientes:

- a) La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.
- b) La Secretaría de Transparencia.
- c) Las Unidades de Transparencia.
- d) Las Comisiones de Transparencia.
- e) La Inspección General de Servicios.

Esta estructura organizativa se completa con los órganos que tendrán la responsabilidad de dar respuesta a las solicitudes de información pública formuladas por los ciudadanos. La LTPA no ha asignado de forma específica estas responsabilidades, sino que se ha limitado a señalar como órgano competente para la resolución del procedimiento al órgano o entidad que lo sea en la materia a la que se refiera la información solicitada<sup>4</sup>.

Es el artículo 3 del Decreto 289/2015 el que ha venido a concretar dichas competencias y señalar a los órganos responsables de suministrar o hacer pública la información, del siguiente modo<sup>5</sup>:

1. En cada Consejería las personas titulares de los órganos directivos centrales o periféricos competentes<sup>6</sup>. En el caso de que la información afecte a las competencias de más de un órgano directivo, será competente la persona titular de la Viceconsejería, o, en su caso, de la Secretaría General de la que dependan.

2. En las entidades instrumentales adscritas a la Administración de la Junta de Andalucía, las responsabilidades corresponderán a las personas titulares de los órganos directivos que determinen sus estatutos o normas de organización, en relación con sus competencias y, en su defecto, la persona que ejerza la máxima responsabilidad de la entidad.

---

4 Artículo 28.2 LTPA.

5 Artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio.

6 La competencia vendrá determinada por lo dispuesto en los decretos que aprueben la estructura orgánica de la Consejería.

### III. LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN GENERAL DE VICECONSEJEROS Y VICECONSEJERAS

#### 1. La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras como órgano de coordinación general

El artículo 40 de la LTPA, denominado “*Coordinación administrativa*”, establece que en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades y organismos adscritos, la coordinación general en materia de transparencia será ejercida por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

Esta asignación de competencias podría calificarse, en principio, de singular, pues su destinatario no es una Consejería o una entidad determinada, sino que, atendiendo al carácter transversal de la materia, se fija en un órgano de naturaleza colegiada integrado por los titulares de todas las viceconsejerías que forman parte de la Administración de la Junta de Andalucía.

Así, el legislador andaluz se aparta del criterio general adoptado por el resto de Comunidades Autónomas, que han optado mayoritariamente por asignar las competencias de transparencia a una Consejería o Departamento determinado. Así lo han hecho, por ejemplo, las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Murcia, País Vasco o La Rioja, tal y como se desprende de sus leyes de transparencia aprobadas o proyectos de ley actualmente en tramitación<sup>7</sup>.

Un caso parecido al andaluz se da en Cataluña, donde la Generalitat ha creado la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública, órgano de naturaleza colegiada que tiene como objeto aprobar las estrategias en materia de transparencia y acceso a la información pública y coordinar la aplicación de estas estrategias en el marco de su Administración<sup>8</sup>.

Tampoco se ha optado en la Ley andaluza por la creación de una nueva entidad instrumental (agencia administrativa) que asuma las competencias en esta materia. Esta opción ha sido utili-

---

7 Ver el artículo 38 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana; el artículo 46.1 del Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia; el artículo 15.1 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias; la disposición transitoria primera de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; el artículo 34 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; el artículo 106.1 del Proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca o el artículo 4.1 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.

8 Decreto 169/2014, de 23 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

zada en otros supuestos anteriores como, por ejemplo, la información estadística y cartografía o las políticas de género, con la creación del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía y el Instituto Andaluz de la Mujer, respectivamente.

Hay que recordar que la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras es un órgano de asistencia del Consejo de Gobierno, creado y regulado *“para preparar los asuntos que vayan a ser debatidos por el Consejo de Gobierno y para resolver cuestiones de carácter administrativo que afecten a varias Consejerías y que no sean de la competencia de aquel”*<sup>9</sup>. Esta Comisión General conocida comúnmente como *“Consejillo”* es un órgano presidido por la persona titular de la Consejería de la Presidencia y compuesto por los viceconsejeros y viceconsejeras de las distintas consejerías; personas que tendrán que jugar un papel muy relevante en materia de transparencia, ya que las unidades a las que la Ley asigna las funciones de transparencia en cada Consejería van a depender directamente de ellas<sup>10</sup>.

Podemos concluir, por tanto, que se trata de un órgano adecuado para el ejercicio de las competencias que la Ley le asigna y acorde con el carácter transversal de la materia. No obstante, esta asignación tiene sus ventajas e inconvenientes. Entre las primeras, sin duda, las vinculadas a la horizontalidad y al carácter general de sus decisiones. Entre las segundas, la carencia de ejecutividad de la mayor parte de sus actuaciones ordinarias, el amplísimo abanico de asuntos que son tratados en la Comisión de manera habitual y la propia naturaleza colegiada del órgano que puede dificultar la adopción de decisiones que requieren una cierta inmediatez.

## 2. Competencias

Las competencias que el apartado tercero del artículo 40 LTPA asigna a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras son las siguientes: establecerá la planificación directiva en materia de transparencia, podrá dictar instrucciones y fijar criterios tanto respecto a la implementación de la publicidad activa como en relación al seguimiento de la planificación operativa que se desarrolle en materia de transparencia por cada una de las consejerías para ellas y sus entidades y organismos adscritos.

En relación con las competencias sobre planificación, cabe señalar que están vinculadas a la planificación operativa que la Ley exige a las consejerías. En concreto, el artículo 42 dispone que cada una establecerá un plan operativo que deberá incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones y los procedimientos para realizar la acción de transparencia

---

9 Artículo 36 de la LGA.

10 Artículo 41 de la LTPA.

en el ámbito de la Consejería y sus entidades y organismos adscritos, reservándose a la Comisión General la realización de la planificación directiva.

Respecto a la implementación de la publicidad activa, hay que resaltar la amplitud del catálogo de información que ha de publicarse en el Portal de la Junta de Andalucía. A la Comisión General le corresponderá determinar aspectos tales como: las fuentes que suministrarán la información al portal, la conexión con sistemas de información horizontales (plataforma de contratación, base de datos de subvenciones, web del empleado público, etc), los responsables de su grabación, el contenido publicable, etc. Asuntos, todos ellos, que afectarán a la actividad de diversos órganos y que precisan de la necesaria coordinación.

El Decreto 289/2015, ha desarrollado las competencias anteriores y ha establecido en su artículo 5 que le corresponde a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras las siguientes funciones:

- a) Dictar instrucciones, fijar criterios y adoptar e impulsar cuantas medidas y actuaciones sean necesarias para la correcta aplicación de las políticas de transparencia.
- b) Establecer y coordinar la planificación directiva en materia de transparencia mediante la determinación de las pautas generales.
- c) Aprobar las directrices para la confección de los planes operativos que desarrollen las Consejerías en sus respectivos ámbitos.
- d) Conocer la Memoria de Evaluación anual sobre el cumplimiento por las Consejerías y sus entidades instrumentales adscritas de sus obligaciones en materia de transparencia.
- e) Cuantas otras funciones le sean asignadas en esta y otras disposiciones.

#### **IV. LA SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA**

Para paliar los inconvenientes descritos anteriormente, el artículo 40 en su apartado segundo establece que la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras contará con una secretaría que servirá de soporte para la preparación de los trabajos y como oficina administrativa para la relación con las unidades de transparencia y comisiones de transparencia de cada Consejería<sup>11</sup>.

---

11 El texto inicial del anteproyecto de ley incluía en la estructura organizativa un órgano diferente, el Comité de Transparencia, que posteriormente fue suprimido en la tramitación. La secretaría dependía originariamente de este órgano y no directamente de la Comisión de Viceconsejeros y Viceconsejeras. <http://www.juntadeandalucia.es/transparencia/anteproyecto/texto.html>.

El artículo 37 del anteproyecto decía lo siguiente:

“ (...)”

Hay que señalar que las funciones ordinarias y habituales de Secretaría de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras son ejercidas por la persona titular de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia<sup>12</sup> y que para ello cuenta como unidad administrativa de apoyo con el Secretariado del Consejo de Gobierno. Sin embargo, no se ha determinado por la LTPA que sea esta quien ejerza las funciones de apoyo en materia de transparencia, sino que se ha optado por la creación de una unidad nueva y específica cuya dedicación sea en exclusiva a la misma.

La Secretaría de Transparencia actuará bajo la dependencia de la Viceconsejería de la Consejería competente en materia de transparencia y quedará integrada en su relación de puestos de trabajo<sup>13</sup>. Esta fórmula, en términos parecidos, ha sido aplicada también en la creación de la Oficina Técnica de Apoyo a la Autoridad Competente de los Fondos Europeos Agrícolas, que ejerce las funciones de apoyo y asesoramiento al Consejo de Gobierno, y se adscribe a la Consejería de la Presidencia, a través de su Viceconsejería<sup>14</sup>.

Como se dijo anteriormente, son dos las finalidades que se le asignan a esta Secretaría. Por un lado, la preparación de los trabajos de la Comisión, relacionados con la elaboración de propuestas, el asesoramiento a la Comisión y el seguimiento de sus decisiones. Por otro, la necesaria y fundamental coordinación con el resto de la organización en materia de transparencia, especialmente con las unidades y comisiones de transparencia que se crearán en el ámbito de cada Consejería.

El artículo 6 del Decreto 289/2015 ha desarrollado sus funciones:

- a) Asesorar a la Comisión en cuantas cuestiones sean necesarias en materia de transparencia.
- b) Elaborar las propuestas de las instrucciones y de medidas y actuaciones necesarias para la correcta aplicación de las políticas de transparencia a adoptar por la Comisión.
- c) Elevar a la Comisión un informe con la información agregada de las Memorias sectoriales.

---

2. La Comisión actuará asistida a estos efectos por un Comité Técnico. Reglamentariamente se establecerán su estructura, funciones y competencias. En todo caso ejercerá las funciones de asistencia a la política en materia de transparencia y protección de datos.

3. Este Comité contará con una Secretaría que servirá de soporte para la preparación de los trabajos y como Oficina Administrativa para la relación con las Unidades de Transparencia y Comisiones de Transparencia de cada Consejería”.

12 Artículo 1º.2.4 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, por el que se establecen normas reguladoras de determinados órganos colegiados.

13 Artículo 7.1 del Decreto 289/2015, de 21 de julio.

14 La Oficina Técnica de Apoyo a la Autoridad Competente de los fondos europeos Agrícolas en la Comunidad Autónoma de Andalucía fue creada por el Decreto 74/2014, de 11 de marzo.

- d) Tramitar las solicitudes de dictámenes y asesoramiento al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía que tengan su origen en la Comisión.
- e) Recabar de las distintas Consejerías y de sus entidades instrumentales adscritas cuanta información sea necesaria para el ejercicio de sus funciones.
- f) Coordinar la actividad de las distintas Unidades de Transparencia en lo que afecte a las competencias atribuidas a la Comisión.
- g) Actuar como Unidad de Transparencia de la Consejería competente en materia de transparencia en los términos previstos en el Capítulo V.
- h) Coordinar el ejercicio de estas funciones con el órgano responsable en materia de información administrativa y atención a la ciudadanía.
- i) Las demás funciones que le encomiende la Comisión en materia de transparencia.
- j) Cualquier otra función que pudiera encomendarse en esta u otras disposiciones.

## V. LAS UNIDADES DE TRANSPARENCIA

El artículo 41.1 de la LTPA dispone que en cada Consejería exista una unidad de transparencia cuyas funciones se asignarán a una unidad con nivel orgánico mínimo de servicio, con el fin de impulsar la transparencia en el ámbito de la Consejería y sus entidades y organismos adscritos.

Las unidades de transparencia se configuran en la Ley como piezas fundamentales de la estructura organizativa, llamadas a desempeñar un papel clave en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en el Portal de la Junta de Andalucía y en la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública que formulen los ciudadanos, así como en la coordinación interna en la propia Consejería y con sus entidades instrumentales adscritas y en la coordinación externa con la Secretaría de Transparencia.

Asimismo, la Ley asigna a estas unidades la función de *“facilitar la aplicación en ese ámbito de los criterios e instrucciones que se establezcan”*. Cabe recordar que corresponde a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras dictar dichas instrucciones y a la Secretaría de Transparencia la coordinación con las distintas unidades de transparencia.

A diferencia de la Ley estatal, que establece funciones concretas para las unidades de información que se crearán en la Administración General del Estado<sup>15</sup>, es escueta la regulación de estas unidades contenida en la LTPA.

---

15 El artículo 21.2 LTBG señala que *“en el ámbito de la Administración General del Estado, existirán unidades especializadas que tendrán las siguientes funciones:*

*a) Recabar y difundir la información a la que se refiere el Capítulo II del Título I de esta Ley.*

## 1. Funciones

Ha sido el desarrollo reglamentario posterior el que ha venido a determinar las funciones concretas a desarrollar por estas unidades. El Decreto 289/2015 en su artículo 9 señala que las Unidades de Transparencia ejercerán cuantas funciones resulten necesarias para el cumplimiento de sus fines y, en concreto, las siguientes:

- a) Coordinar las actuaciones en materia de transparencia.
- b) Velar por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.
- c) Colaborar con la Secretaría de Transparencia en las actuaciones en materia de transparencia.
- d) Realizar el seguimiento de la ejecución del Plan Operativo en materia de Transparencia establecido por su Consejería.
- e) Recabar, difundir y supervisar la información necesaria para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa correspondientes, así como facilitar el acceso a la misma a través del Portal de la Junta de Andalucía, garantizando que toda la información referente a personas esté desagregada por sexo, cuando sea posible.
- f) Procurar la disponibilidad de la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.
- g) Dar curso a las solicitudes de acceso a la información pública que sean recibidas en la Unidad y trasladarla al órgano o entidad competente para su resolución.
- h) Realizar el seguimiento, apoyar y asesorar a los órganos competentes en la tramitación y resolución de las solicitudes de acceso a la información.
- i) Asistir a las personas que lo requieran en el correcto ejercicio del derecho de acceso.
- j) Llevar el control de todas las solicitudes de acceso a la información recibidas, tramitadas y resueltas.
- k) Comunicar a la Secretaría de Transparencia los datos del párrafo anterior a efectos de su agregación con los del resto de unidades de transparencia.
- l) Impulsar la formación y sensibilización en materia de transparencia del personal de la Consejería y entidades instrumentales adscritas, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos.
- m) Coordinar en su ámbito las acciones en materia de información administrativa y atención a la ciudadanía.

---

*b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.*

*c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.*

*d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.*

*e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.*

*f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.*

*g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.*

*h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley”.*

- n) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones en materia de transparencia.

Tal y como se señaló con anterioridad, el marco funcional dibuja un papel clave en la publicación activa de la información, en la recepción y seguimiento de las solicitudes, en el asesoramiento al resto de órganos y entidades de su ámbito, en la asistencia a la ciudadanía que lo requiera en el ejercicio del derecho, etc. Lo que determina que estas unidades estén llamadas a convertirse en el motor impulsor de la transparencia dentro de su ámbito de actuación.

## 2. Adscripción

En relación con la composición y dependencia de las mismas, la Ley señala que las funciones se asignarán a unidades con nivel orgánico mínimo de servicio y que actuarán bajo la dependencia<sup>16</sup> de la Viceconsejería correspondiente. Otra posibilidad podría haber sido la adscripción de estas unidades a un órgano como la Secretaría General Técnica, a cuyas personas titulares, bajo la dependencia directa de la titular de la Viceconsejería, le corresponden, entre otras, las competencias sobre los servicios comunes de la Consejería<sup>17</sup> (registros, archivos, información,...). Esta opción va a ser utilizada por varias Comunidades Autónomas, tal y como se desprende de sus leyes de transparencia aprobadas o sus proyectos de ley en tramitación. Tal es el caso de las Comunidades Autónomas de Aragón y Canarias<sup>18</sup>.

No obstante, la decisión de hacer depender de la Viceconsejería a las unidades de transparencia es una decisión adecuada con el papel de dirección asignado a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras y refleja la importancia que se ha concedido a la materia, vinculándolas a un órgano del que dependen en última instancia el resto de órganos que integran las distintas Consejerías. En concreto, a la Viceconsejería, como órgano superior directivo, le corresponde la dirección, coordinación y control de los servicios comunes y órganos que les sean dependientes<sup>19</sup>.

La Ley no especifica si las funciones correspondientes a las unidades de transparencias serán ejercidas por unidades preexistentes o, por el contrario, se optará por la creación

---

16 En el anteproyecto (documento de inicio) se especificaba que esa dependencia sería de naturaleza orgánica.

17 Artículo 29 de la LAJA.

18 Ver el artículo 40 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón y el artículo 10.2 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias.

19 Artículo 27 de la LAJA.

de unidades específicas. Será la correspondiente modificación de la relación de puestos de trabajo, la que lo defina de manera definitiva. Existen precedentes de ambos supuestos. En el caso de las Unidades de Género se encomendaron sus funciones a unidades ya existentes. Por el contrario, en la puesta en marcha de la estructura organizativa en materia de riesgos laborales se ha optado por la creación de unidades y puestos de trabajo de nueva creación<sup>20</sup>. No obstante, dada la importancia de la materia y el previsible volumen de trabajo que generará, cabe esperar que la opción definitiva se decante por la creación de nuevas unidades que tengan dedicación exclusiva a la transparencia.

### 3. Asignación provisional de funciones

El Decreto 289/2015 ha regulado la asignación provisional de funciones hasta la adecuación de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo<sup>21</sup> al establecer que, hasta ese momento, las funciones de la Secretaría de Transparencia y las Unidades de Transparencia serán asignadas a unidades actualmente en funcionamiento con nivel orgánico mínimo de servicio<sup>22</sup>.

### 4. Creación de Unidades de Transparencia en Agencias

Según el Decreto 289/2015, además de las Unidades de Transparencia creadas en todas las Consejerías, podrán constituirse también por Decreto del Consejo de Gobierno, en aquellas agencias dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía en que se justifique, en razón del volumen o especialidad de sus recursos de información<sup>23</sup>.

Actualmente, existen unidades de transparencia creadas en las siguientes Agencias<sup>24</sup>:

- Servicio Andaluz de Salud.
- Servicio Andaluz de Empleo.

20 Decreto 127/2014, de 2 de septiembre, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a varias Consejerías en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

21 La disposición final segunda del Decreto 289/2015, de 21 de julio, establece que la adecuación de las relaciones de puestos de trabajo deberá realizarse en el plazo máximo de seis meses desde su entrada en vigor.

22 Disposición transitoria única del Decreto 298/2015, de 21 de julio.

23 Artículo 8.3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio.

24 Disposición adicional primera del Decreto 289/2015, de 21 de julio.

- Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía.
- Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.
- Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía.

## 5. Entidades instrumentales

Las entidades instrumentales que no dispongan de Unidad de Transparencia propia designarán una unidad u órgano responsable que actuará bajo la coordinación de la Unidad de Transparencia perteneciente a la Consejería o Agencia de la que dependan o estén vinculadas<sup>25</sup>.

Estos responsables ejercerán cuantas funciones resulten necesarias para el cumplimiento de sus fines y, en concreto, las previstas en las *letras b), c), e), f), g), h) i), j), k) y n)* del artículo 9 del Decreto 289/2015.

## VI. LAS COMISIONES DE TRANSPARENCIA

El artículo 40 de la LTPA en su apartado segundo establece que se constituirá en cada consejería una comisión de transparencia con la participación de los distintos centros directivos, archivos, entidades instrumentales y demás entidades dependientes para asegurar la implementación de la transparencia de forma homogénea en todos los ámbitos de la actuación administrativa de la Junta de Andalucía.

En un principio, el texto de inicio del anteproyecto de ley establecía una composición de estas comisiones que se limitaba a los distintos órganos directivos de cada Consejería. Sin embargo, en la tramitación legislativa se optó por incluir en el texto definitivo del proyecto de ley también a *“las entidades instrumentales y demás entidades dependientes”*. Finalmente, en la tramitación parlamentaria se añadió a los representantes de los *“archivos”*<sup>26</sup>.

---

25 Artículo 8.2 del Decreto 289/2015, de 21 de julio.

26 Enmienda núm. 16, de modificación presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía. Esta inclusión fue propuesta por el representante de la Asociación de Archiveros de Andalucía en la comparecencia en la Comisión de Presidencia del Parlamento de Andalucía de los agentes sociales y organizaciones interesadas. El representante de la Asociación de Archiveros de Andalucía manifestó que *“También quisimos resaltar (...) la participación de los archivos centrales de consejerías y delegaciones territoriales, como centros de información especializada en organización, control, conservación y acceso a los documentos, en las unidades y comisiones de transparencia previstas, a través de sus profesionales, que son los archiveros y archiveras”*.

Esta amplia y multidisciplinar configuración de las comisiones hace partícipe de las políticas de transparencia a toda la organización y facilita la coordinación interna en la implementación de las mismas.

Con la creación de las Comisiones de Transparencia se cierra así el diseño de una estructura organizativa muy amplia, que toma como base la organización actual de la Administración andaluza y pretende llegar a todos los órganos que la forman y a sus entidades adscritas, así como a las personas que las integran, involucrándolos y haciéndoles responsables y partícipes de las medidas de transparencia que se apliquen en sus respectivos ámbitos<sup>27</sup>.

No hay referencias en otras leyes autonómicas de la creación de estas comisiones. En el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades adscritas encontramos un precedente similar en las Comisiones Estadísticas y Cartográficas que forman parte de la organización interna de cada Consejería<sup>28</sup>.

## 1. Composición

El Decreto 289/2015 ha regulado en su artículo 12 la composición y funcionamiento de estas Comisiones de Transparencia, estableciendo que formarán parte de ellas:

La persona titular de la Viceconsejería, que la presidirá y además:

- a) La persona responsable de la Unidad de Transparencia.
- b) Una persona representante de cada centro directivo de la Consejería, que ocupe un puesto con al menos nivel orgánico de jefatura de servicio, designado por la persona titular del centro directivo.
- c) Las personas responsables de los Archivos Centrales.
- d) La persona titular de la Unidad de Transparencia u órgano responsable en materia de transparencia de cada entidad instrumental adscrita a la Consejería.

La Comisión estará asistida por el Letrado o Letrada Jefe de la Asesoría jurídica de la Consejería.

---

27 La enmienda número 93, no aprobada, de modificación del artículo 41.3 del Grupo Parlamentario Popular Andaluz, propuso que los puestos de trabajo de las Unidades y Comisiones de Transparencia fueran desempeñados por funcionarios de carrera exclusivamente. Justificando la enmienda como garantía de independencia.

28 Artículos 26 y 34 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de Andalucía.

## 2. Funciones

Según el artículo 13 del Decreto 289/2015 las funciones que ejercerán las Comisiones de Transparencia, en relación con su ámbito serán:

- a) Proponer actuaciones en materia de transparencia.
- b) Facilitar la colaboración de los distintos centros directivos, archivos y entidades dependientes con la Unidad de Transparencia en la ejecución de las actuaciones en materia de transparencia.
- c) Elaborar las propuestas del Plan Operativo y la Memoria de Evaluación anual de su ámbito de actuación y elevarlas para su aprobación a la persona titular de la Consejería.
- d) Elaborar y actualizar una relación de contenidos que identifique los distintos tipos de información que se correspondan con su ámbito de actuación, incluyendo la variable sexo cuando dichos contenidos se refieran a personas.
- e) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones en su ámbito de actuación administrativa.

## VII. LA INSPECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Por último, el apartado cuarto del artículo 41 de la LTPA establece que corresponderá a la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los Títulos II y III de la presente Ley en todo aquello que sea aplicable a la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

Esta competencia no figuraba en el proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno, fue incluida en la fase de tramitación parlamentaria<sup>29</sup>.

Cabe señalar que la Ley estatal<sup>30</sup> asigna en el ámbito de la Administración General del Estado a las inspecciones generales de servicios *“la evaluación del cumplimiento de los planes y programas anuales y plurianuales”*, por lo que puede concluirse que la Ley andaluza señala una finalidad mucho más amplia a la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía, al asignarle velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y

---

29 Enmienda núm. 94, de adición, del Grupo Parlamentario Socialista, justificada como garantía de cumplimiento de la legalidad en la Administración de la Junta de Andalucía.

30 Artículo 6.2 LTBG.

acceso a la información pública de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

La Inspección General de Servicios añade así a sus actuales competencias en materia de personal, procedimiento, organización, informática y telemática, atención al ciudadano e incompatibilidades, las relativas a transparencia en virtud de la atribución que realiza la LTPA<sup>31</sup>.

El Decreto 289/2015 establece en su artículo 15 que estas funciones se ejercerán de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 314/2002, de 30 de diciembre, mediante las actuaciones ordinarias que se realicen en cumplimiento del Plan General de Inspección y las actuaciones extraordinarias que se ordenen por los órganos competentes.

## VIII. LAS COMPETENCIAS DE PLANIFICACIÓN

Como se señaló en el apartado correspondiente, el apartado tercero del artículo 40 de la LTPA dispone que la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras establecerá la planificación directiva en materia de transparencia y que fijará los criterios para el seguimiento de la operativa que se desarrolle en materia de transparencia por cada una de las consejerías para ellas y sus entidades y organismos adscritos.

Esta planificación operativa se regula de manera general en el artículo 42 de la Ley. El precepto establece que en materia de transparencia, cada consejería establecerá un *plan operativo* que deberá incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones y los procedimientos para realizar la acción de transparencia en el ámbito de la Consejería y sus entidades y organismos adscritos.

### 1. Contenido de los planes

El artículo 14 del Decreto 289/2015, desarrolla el contenido de los planes, que comprenderán las actuaciones de las Consejería y de sus entidades instrumentales y en los que se incorporarán, como mínimo:

---

31 Artículos 1 y 6 del Decreto 314/2002, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía.

- a) Estructura organizativa.
- b) Responsabilidades.
- c) Funciones.
- d) Procedimientos para realizar la acción de transparencia.
- e) Objetivos generales y específicos de los centros directivos y entidades dependientes de la Consejería en materia de transparencia.
- f) Tareas y medidas a desarrollar por los distintos centros directivos y unidades administrativas en materia de transparencia e información al ciudadano y las correspondientes acciones de coordinación.
- g) Relación de contenidos informativos y fuentes de información afectadas por los mismos, así como sistemas y períodos de actualización.
- h) Sistemas de seguimiento y control de las acciones en materia de transparencia e información al ciudadano.

Estos planes serán aprobados mediante Orden y se elaborarán con la participación de la correspondiente Comisión de Transparencia.

## **2. Evaluación**

Para finalizar con este apartado, el artículo 41 de la LTPA señala que las actuaciones realizadas y su valoración formarán parte de la información pública objeto de publicidad activa. Esto significa, por tanto, que la evaluación de los planes operativos deberá hacerse pública también en la correspondiente sección de transparencia del portal de la Junta de Andalucía.

El apartado 2 del artículo 14 del Decreto 289/2015 ha establecido que en la Memoria Anual se tendrán en consideración los siguientes aspectos:

- a) Actuaciones realizadas por la Consejería y sus entidades y organismos dependientes en materia de transparencia.
- b) Datos estadísticos sobre publicidad activa y derecho de acceso.
- c) Cumplimiento de objetivos contenidos en el Plan.
- d) Propuestas de actuación.
- e) Otros aspectos de interés.

## IX. RELACIONES CON EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ha sido creado por la LTPA<sup>32</sup> como autoridad independiente de control en materia de protección de datos y de transparencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Entre las funciones asignadas a la Dirección del Consejo se encuentran la resolución de reclamaciones contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, la adopción de criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley y la resolución de consultas que le planteen las administraciones o entidades o los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información<sup>33</sup>.

El Capítulo VIII del Decreto 289/2015, de 21 de julio, ha venido a regular y ordenar las previsibles relaciones que se producirán entre los distintos órganos competentes y el Consejo en el ejercicio de sus funciones.

Así, en su artículo 16 establece que, de acuerdo con el artículo 43.4 LTPA las relaciones “*institucionales*” de la Administración de la Junta de Andalucía con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía se llevarán a cabo a través de la persona titular de la Consejería competente en materia de transparencia.

En cuanto a las relaciones derivadas del ejercicio de las competencias atribuidas al Consejo como autoridad independiente de control en materia de transparencia se llevarán a cabo por las personas titulares de las Consejerías o por aquellas que ejerzan la máxima responsabilidad en las entidades incluidas en el ámbito de aplicación del Decreto.

Y por último, las consultas que, con carácter facultativo, se planteen al Consejo por los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información se realizarán a través de las correspondientes Unidades de Transparencia.

---

32 Artículo 43 LTPA.

33 Artículo 48.1 LTPA.



**CAPÍTULO VI**  
**EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE**  
**DATOS DE ANDALUCÍA**

*Juan Rueda Gómez*

Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores de la  
Junta de Andalucía

**SUMARIO**

I. CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA. 1. El modelo de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía. 2. El Consejo como autoridad independiente de control en materia de transparencia y protección de datos. 3. El Consejo como administración institucional creado al amparo de la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. II. ESTRUCTURA ORGÁNICA. 1. Características generales. 2. El Director del Consejo. Nombramiento y cese. Incompatibilidades. Atribuciones. 3. La Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos. Composición, funcionamiento y atribuciones. 4. Organización administrativa del Consejo.



## I. CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

### 1. El modelo de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía

La LTPA, reserva su Título V<sup>1</sup> a los aspectos organizativos, dedicando el Capítulo II de este Título a crear y regular los elementos básicos del régimen jurídico del Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que es la entidad de supervisión y control prevista para garantizar la aplicación de los derechos y obligaciones contenidas en la misma. El artículo 43, en su apartado primero, marca los rasgos esenciales de su naturaleza político administrativa, al instituirlo *“como autoridad independiente de control en materia de protección de datos y transparencia pública en la Comunidad de Andalucía”*. Su configuración institucional se complementa con lo dispuesto en el apartado segundo de este mismo artículo que lo define como *“entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el desarrollo de sus cometidos”*, y queda cerrada en el apartado primero del artículo 44 que otorga al Consejo la consideración de Administración institucional a los efectos previstos en la disposición final segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración Pública de la Junta de Andalucía (LAJA). El Título V de la LTPA ha sido completado y desarrollado, al amparo de su artículo 46, mediante el Decreto 434/2015, de 29 de septiembre (BOJA núm. 193, de 2 de octubre), por el se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, por razones de brevedad, nos referiremos a esta norma como “los Estatutos”).

Ante las diversas posibilidades existentes en la legislación comparada, la LTPA ha optado por la creación ex novo de una instancia independiente de control que goza de autonomía orgánica y funcional para llevar a cabo, con garantías suficientes, las atribuciones y facultades que se le otorgan tanto en el ámbito de la transparencia pública como en el de la protección de datos, materia respecto de la que la ley no contiene ninguna otra previsión. La opción de la LTPA no se aparta de la corriente más actual consistente en la creación de autoridades especiales de control, que frecuentemente desarrollan también atribuciones en materia de protección de datos y que asumen una variedad de facultades que van desde la resolución de recursos o reclamaciones al asesoramiento, realización de recomendaciones, instrucciones o fomento de la

1 La disposición final primera de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, modificó la disposición de vigencia de la LTPA contenida en el apartado 1 de su disposición final quinta, posibilitando así que los preceptos comprendidos en el Título V pudieran iniciar su vigencia el día 1 de enero de 2015. De este modo, se adelantaba en seis meses sobre la fecha de vigencia general de la Ley la posibilidad de desarrollo de los aspectos orgánicos de la misma facilitando así que, cuando se iniciara la aplicación de los contenidos sustantivos, pudieran estar plenamente operativos los órganos encargados de su ejecución y vigilancia.

transparencia<sup>2</sup>. Se trata, pues, de la creación de un ente con autonomía de gestión para servir con credibilidad a valores de relevancia política y constitucional, tales como la transparencia en la gestión pública o la protección del derecho a la intimidad en el tratamiento de la información.

En el modelo de autoridad de control que implanta la LTPA los rasgos más destacables de su configuración son los que se derivan de su definición legal como autoridad independiente de control, y de estos rasgos configuradores se deducen las características más importantes de su régimen jurídico, si bien, antes de nada, cabe resaltar como un acierto la unificación bajo la misma entidad de la autoridad en materia de transparencia con la correspondiente a protección de datos. Por otro lado, es necesario poner de manifiesto que, a diferencia del modelo estatal donde la LTBG asigna al CTBG facultades de vigilancia de las obligaciones de buen gobierno que regula en su Título II, la Ley andaluza no contiene referencia alguna a este ámbito competencial<sup>3</sup>.

En materia de protección de datos, el artículo 82 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas, lo cual requiere de una autoridad independiente de supervisión en los términos que establece la legislación básica. La identidad de sujetos obligados y la coincidencia en muchos aspectos del trabajo de control que en materia de transparencia deberá asumir el Consejo hacen aconsejable la unificación bajo la misma autoridad de ambas funciones. Con ello se conseguirá no solo economizar estructura organizativa, ineludible en momentos de austeridad en el gasto, sino también y especialmente, aplicar con coherencia los criterios y límites que deben regir la actuación de las personas y entidades obligadas por la ley cuando faciliten información pública a la ciudadanía. Las funciones de control en los ámbitos afectados son complementarias, ya que se trata de garantizar el cumplimiento de obligaciones por parte de las administraciones públicas y sus entidades y organismos dependientes en materia de transparencia y de salvaguardar tanto los derechos de acceso a la información como los de protección de la intimidad personal y familiar, complementariedad e interconexión que concurrirán especialmente cuando se limite el primero de los derechos mencionados para garantizar debidamente el segundo. Estamos, por tanto, ante un ejercicio de valoración y ponderación que conviene que se realice por la misma autoridad garantista, así se evitará que se produzcan conflictos en los criterios de aplicación, lo cual, sin duda, redundará en una mayor seguridad jurídica. De ello se hacen eco los Estatutos que en el artículo 4.3, destinado a sus principios de funcionamiento, establece que “El Consejo, en el desarrollo de sus fines y en el ejercicio de sus funciones, ponderará el interés público en el derecho de acceso a la información pública derivado de los principios de publicidad y trans-

---

2 Guichot, E. (coord.) y otros, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 332.

3 Jiménez, F., “*La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*”, I. Wences, M. Köling y S. Ragone (coords.), *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid, 2014, p. 137: la asignación de funciones de control en materia de buen gobierno constituye una llamativa singularidad del CTBG si lo comparamos con el resto de autoridades especializadas en el ámbito internacional.

parencia de la actuación de los poderes públicos, con el derecho de las personas afectadas cuyos datos aparezcan en la información publicada o solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, así como el resto de límites previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”.

En el derecho comparado ya existen algunos Estados que han adoptado este modelo mediante la atribución de las competencias de control en transparencia pública a la autoridad encargada de la protección de datos personales, en vez de constituir un órgano específico con competencias exclusivas materia de transparencia. De hecho, la unificación en una misma autoridad de ambas competencias es la tendencia más actual (Alemania, Reino Unido, Suiza, Hungría, Irlanda o Eslovenia)<sup>4</sup>.

En España, durante la tramitación de la LTBG, también se defendió esta posibilidad a partir de posiciones doctrinales que justificaban la unificación de competencias en virtud de la complementariedad existente entre protección de datos y transparencia y en la conveniencia derivada de un tratamiento ponderado de ambas materias. No obstante, dada la preexistencia de la Agencia Española de Protección de Datos, hubo voces críticas, Sendín García<sup>5</sup> lo resume diciendo que la propuesta que “suponía una fusión de las competencias de acceso a la información y protección de datos, que se podría instrumentar a través de la Agencia Española de Protección de Datos, fue, sin embargo, en nuestra opinión con buen criterio, enjuiciada críticamente por la confluencia de varios factores: a) la especialización de la agencia en materia de protección de datos, que hace que le resulten ajenas las cuestiones de acceso a la información no relacionadas con procesos de datos; b) sus orígenes ligados a la protección de datos le puede llevar a actuar con criterio restrictivo al acceso; c) su actuación en el ámbito de la protección de datos afecta también a los sujetos privados, mientras que la normativa de acceso se dirige preferentemente a los sujetos públicos; d) la importante carga de trabajo que ya soporta”. Motivos por los que consideraba que no debiera atribuirse tales funciones a no ser que la Agencia de Protección de Datos se hubiera visto sujeta a una previa adaptación. Evidentemente, en supuestos de creación *ex novo* tales inconvenientes no se dan, más bien se está ante una magnífica oportunidad de crear una instancia que puede ir dotándose de un acervo de doctrina donde queden equilibrados en armonía derechos que necesariamente encontrarán zonas de concurrencia y conflicto. De cualquier modo, hay que decir que en el caso de la Ley andaluza desde el inicio se tuvo claro el modelo, sin que ni en su tramitación administrativa

---

4 Guichot, E. (coord.) y otros, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 334.

5 Sendín García, M. A., “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, mayo de 2014, p. 212, citando a su vez, a Guichot Reina, E., *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011.

ni en su tramitación parlamentaria se produjeran enmiendas que lo modificaran o pusieran en duda en un sentido u otro<sup>6</sup>.

Un recorrido por el Derecho autonómico vigente nos muestra un panorama muy variado en las soluciones adoptadas. Galicia fue la primera Comunidad Autónoma en legislar en materia de transparencia y en su ley, que data de 2006, no se realizó previsión alguna sobre ninguna instancia de garantía o control en relación con derechos u obligaciones en materia de transparencia<sup>7</sup>. La legislación foral navarra tampoco establece ninguna previsión orgánica al respecto, pero otorga al solicitante de información pública la posibilidad de dirigir una queja al Defensor del Pueblo de Navarra, siempre que se haya impedido o limitado su derecho de acceso a la información<sup>8</sup>. En la Comunidad Autónoma de las Illes Balears las competencias en materia de transparencia se otorgan a la *Oficina de Evaluación Pública de las Illes Balears* que, junto a las funciones en materia de conflictos de intereses y evaluación de políticas públicas, asume la de fomentar los valores y los principios de transparencia e integridad y la de velar por su cumplimiento. Esta Oficina se constituye como una unidad administrativa bajo la dependencia directa de la consejería competente en materia de calidad de los servicios, como órgano de ejecución, de coordinación y de consulta que desarrolla sus funciones con autonomía funcional<sup>9</sup>. En la legislación de Cataluña se ha creado la *Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública* integrada de forma colegiada por un mínimo de tres miembros y un máximo de cinco designados entre profesionales de prestigio por mayoría de tres quintas partes de los diputados del Parlamento de Cataluña. Estará adscrita al departamento de la Generalidad que el Gobierno determine por decreto y, aunque la ley no le otorga personalidad jurídica propia, deberá cumplir sus funciones con plena independencia orgánica y funcional, sin sumisión a instrucciones jerárquicas de ningún tipo. Se trata de una instancia colegiada encargada de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública y de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública<sup>10</sup>. En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se ha instituido el *Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia* como órgano independiente de control

---

6 Guichot, E., *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 336 y 351: mantiene que, en nuestro sistema institucional descentralizado, la mejor fórmula puede ser la existencia de una institución estatal de extracción parlamentaria de acceso a la información dejando a las CCAA la configuración más adecuada a su ámbito en el que podría funcionar de forma muy eficaz la fusión de las competencias de acceso a la información y protección de datos, dado que, en este ámbito, no concurren o lo hacen en menor medida las desventajas de la unificación en el ámbito estatal.

7 Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública gallega (*DOG* núm. 136, de 14 de julio).

8 Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (*Boletín Oficial de Navarra* de 28 de junio de 2012; corr. err., *Boletín Oficial de Navarra* de 16 de agosto de 2012).

9 Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears (*BOIB* núm. 53, de 9 de abril).

10 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (*DOG* núm. 6780, de 31 de diciembre).

en materia de transparencia que velará por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizará el derecho de acceso a la información pública. Actuará con objetividad, profesionalidad, sometimiento al ordenamiento jurídico y plena independencia orgánica y funcional. El Consejo se compone de forma colegiada por un presidente designado por la Asamblea Regional y nueve miembros representantes de diversas instituciones e intereses, entre ellos los de los consumidores y agentes sociales representados a través del Consejo Económico y Social<sup>11</sup>. Otras leyes autonómicas como las de Extremadura<sup>12</sup> o La Rioja<sup>13</sup> prevén expresamente que las reclamaciones derivadas del derecho de acceso se resuelvan por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado, en los términos previstos en el apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTBG, es decir, mediante la suscripción del oportuno convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias. Comunidades Autónomas que no han legislado en materia de transparencia como Cantabria, Castilla-La Mancha o Madrid también deberán optar por atribuir la resolución de reclamaciones en materia de acceso al Consejo Estatal.

En las Comunidades Autónomas que más recientemente ha legislado sobre la materia o que aún no cuentan con leyes vigentes pero que, en el momento de redactarse los presentes comentarios, tienen aprobados proyectos legislativos también se encuentran opciones diversas. En Aragón se crea el *Consejo de Transparencia de Aragón*, como órgano destinado a promover la transparencia de la actividad, velando por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizando el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Es una entidad colegiada compuesta por miembros nombrados por las Cortes de Aragón, un representante del Justicia de Aragón, un miembro del Consejo Consultivo, un representante de la Cámara de Cuentas, un representante de las entidades locales, un representante de la Universidad de Zaragoza, varios representantes de los agentes sociales, asociaciones de consumidores y colectivos más representativos de la Comunidad así como un representante del departamento competente en materia de transparencia; se adscribirá al departamento competente en materia de transparencia; y se le reconoce independencia orgánica y funcional para el cumplimiento de sus atribuciones<sup>14</sup>. En el caso del Principado de Asturias se crea un *Consejo para la Transparencia* adscrito al Consejo Consultivo de Asturias, presidido y compuesto por el Presidente y los Vocales del propio Consejo Consultivo pero con separación de funciones, que son de asesoramiento en materia de transparencia y resolución de reclamaciones de

---

11 Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM núm. 290, de 18 de diciembre).

12 Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (DOE núm. 99, de 24 de mayo).

13 Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (BOR núm. 115, de 17 de septiembre).

14 Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA núm. 68, de 10 de abril).

acceso a la información<sup>15</sup>. La Ley de la Comunidad Canaria prevé un órgano de naturaleza unipersonal denominado *Comisionado o Comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, como órgano de fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública y del derecho de acceso a la información pública, que será elegido por mayoría de tres quintas partes del Parlamento de Canarias por un período de cinco años no renovable entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional y que actuará con autonomía e independencia<sup>16</sup>. La Junta de Castilla y León ha establecido su instancia de garantía mediante la constitución del *Comisionado y la Comisión de Transparencia*; el primero no tiene entidad propia sino que sus funciones se asignan al Procurador del Común, que las ejercerá de forma separada al resto de las que tiene atribuidas; la Comisión se constituye como órgano colegiado que quedará adscrito también al Procurador del Común, está compuesta por el propio Procurador que la presidirá, por uno de sus adjuntos o persona al servicio de la institución designada por el Procurador y una secretaria igualmente designada por el Procurador. Tanto al Comisionado como a la Comisión se le reconocen autonomía en el ejercicio de sus funciones que, respectivamente, serán, de vigilancia del cumplimiento de obligaciones en publicidad activa y resolución de reclamaciones en materia de derecho de acceso, y de asesoramiento, consulta y evaluación de la aplicación de la ley<sup>17</sup>. En el proyecto que actualmente se tramita en el País Vasco se ha optado por crear un organismo autónomo, la *Agencia Vasca de Transparencia-Gardena*, que tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública; se le otorga personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y se le reconoce plena independencia en el cumplimiento de sus fines. Estará compuesta por los siguientes órganos: El Consejo Vasco de Transparencia, del que formarán parte ocho vocales de extracción parlamentaria y gubernativa, y la Presidencia de la Agencia que lo será también de su Consejo. El Presidente será nombrado por un período no renovable de cinco años mediante decreto a propuesta de la persona titular del departamento de Administración Pública y Justicia, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional previa comparecencia ante la Comisión correspondiente del Parlamento. Al Consejo se le asignan las funciones de asesorar, informar preceptivamente los proyectos normativos que desarrollen en materia de transparencia, evaluar el grado de aplicación de la ley, promover borradores, recomendaciones y buenas prácticas así como la promoción de actividades de formación y sensibilización. Y al presidente la adopción de criterios de interpretación, resolución de consultas facultativas, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y conocer de las reclamaciones que se en relación con los supuestos de resoluciones en materia de ejercicio

---

15 Proyecto de Ley de Transparencia del Principado de Asturias, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de abril de 2014. <http://www.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.b63844eb9cf9fc7ad9db8433f2300030/?vgnnextoid=babf7f42a8d69310VgnVCM10000098030a0aRCRD>.

16 Ley 12/2014, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias (BOC núm. 5, de 9 de enero de 2015).

17 Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (BOCL núm. 49, de 12 de marzo).

del derecho de acceso a la información pública<sup>18</sup>. La Ley de la Generalitat Valenciana prevé la creación del *Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, configurado como una instancia administrativa colegiada a la que se le encomienda garantizar los derechos de acceso a la información, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y garantizar y promover la observancia de las disposiciones de buen gobierno, que actuará con plena independencia funcional para el cumplimiento de sus fines y que funcionará sostenida por una unidad administrativa del departamento competente en materia de transparencia y acceso a la información pública. Se estructura a través de una Comisión Ejecutiva, formada por el presidente y tres miembros elegidos por el parlamento entre profesionales de prestigio y una Comisión Consultiva compuesta por su presidente, que lo será el de la Comisión Ejecutiva y nueve miembros representantes de las diversas instancias institucionales, de las organizaciones sociales y de consumidores. La Comisión Ejecutiva asume la totalidad de las funciones decisorias, tales como la resolución de reclamaciones en materia de acceso a la información, vigilancia del cumplimiento de obligaciones en materia de publicidad activa, requerimientos de incumplimiento, instar la iniciación de procedimientos sancionadores, evacuación de consultas en materia de transparencia, realización de propuestas y recomendaciones y evaluación mediante elevación al parlamento de un informe anual; a la Comisión Consultiva se le otorgan funciones de asesoramiento interno de la Ejecutiva<sup>19</sup>.

## **2. El Consejo como autoridad independiente de control en materia de transparencia y protección de datos**

En cuanto autoridad, el Consejo queda investido de un conjunto de facultades públicas destinadas a llevar a cabo su función como garante del adecuado cumplimiento del conjunto de obligaciones que la normativa atribuye a las personas y entidades sometidas a su ámbito de actuación, tanto en materia de transparencia como en materia de protección de datos. Las más destacables son la resolución de reclamaciones en las materias de su ámbito y la capacidad de efectuar requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones establecidas en materia de transparencia, aunque también cabe citar la posibilidad de llevar a cabo actuaciones de investigación o la de instar la puesta en marcha de los procedimientos sancionadores y disciplinarios. Más que de facultades, puede hablarse de auténticas potestades públicas, ya que sus resoluciones o requerimientos deben ser de obligado cumplimiento para las entidades destinatarias, y sus actuaciones respetadas bajo el principio de colaboración lo cual supone la obligación no solo de prestar la ayuda necesaria

---

18 Proyecto de Ley de la Administración Pública vasca (*Boletín Oficial Parlamento Vasco* de 17 de octubre de 2014).

19 Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (*DOCV* núm. 7500, de 8 de abril).

para que cumplan su finalidad, sino también de la de abstenerse de cualquier acción que pueda impedirle u obstaculizarla.

Ese carácter de autoridad, y específicamente de autoridad de control, esta subrayado por la Ley andaluza en varios preceptos, de forma directa y mediante remisión a otras normas. Así se expresa en el artículo 43.1, cuando se lleva a cabo la creación legal de la entidad:

*“Se crea el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en adelante el Consejo, como autoridad independiente de control en materia de protección de datos y de transparencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía”.*

Del mismo modo en el artículo 45, cuando define su finalidad:

*“El Consejo actuará en el territorio de Andalucía 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”.*

El artículo 41.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de octubre, se expresa en términos parecidos al regular las funciones que pueden asumir en materia de protección de datos los órganos creados al efecto por las Comunidades Autónomas. Dicho carácter se refuerza y confirma en diversos preceptos del régimen sancionador de la LTPA. Pueden citarse al respecto el artículo 52.1, letras c) y b), que tipifican como infracciones muy graves de carácter disciplinario imputables a las autoridades, directivos y al personal al servicio de las entidades a que se refiere el artículo 3, el *“incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa... cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”*, y *“el incumplimiento de las resoluciones dictadas en materia de acceso por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en las reclamaciones que se hayan presentado...”*; en el apartado 2.c) del mismo artículo se califica como infracción grave *“La falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”*; el artículo 53.1.a) que califica como infracción muy grave imputable a las personas obligadas al suministro de información a que se refiere el artículo 4 *“el incumplimiento de la obligación de suministro de información que haya sido reclamada como consecuencia de un requerimiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía o para dar cumplimiento a una resolución del mismo en materia de acceso”*; o el artículo 54.1 que define como infracción muy grave imputable a las entidades de naturaleza privada a las que se refiere el artículo 5, *“el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que les sean de aplicación cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”*. Finalmente, el artículo 57 otorga al Consejo la facultad de instar la incoación del procedimiento sancionador cuando constate incumplimientos susceptibles de ser calificados como infracción,

estando el órgano competente “obligado a incoar el procedimiento y comunicar al Consejo el resultado del mismo”.

Comparativamente, llama la atención que la LTBG no otorgue expresamente el carácter de autoridad, menos aún el de autoridad de control, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se limita, en su artículo 34 denominado *Fines*, a otorgarle la finalidad de “velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad” y “salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, a cuyo efecto, el artículo 9, que sí dedica al control, establece que las obligaciones de publicidad activa serán objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para lo cual podrá dictar resoluciones encaminadas a corregir los incumplimientos e iniciar las actuaciones disciplinarias que procedan. Dicho precepto establece, además, que a los efectos del régimen disciplinario correspondiente, el incumplimiento reiterado tendrá consideración de infracción grave. Esta capacidad de iniciar las actuaciones disciplinarias consiste, de acuerdo con lo que regula el artículo 38.2.e) de la LTBG, en instar del órgano competente el inicio del procedimiento, que, en última instancia tiene la capacidad de no incoar siempre que lo haga motivadamente. Estas competencias de control se completan con la de conocer y resolver las reclamaciones que potestativamente se interpongan en materia de derecho de acceso. A salvo de esta última potestad, el resto de las facultades fiscalizadoras mencionadas resultan más imprecisas y débiles que las otorgadas en la LTPA, ya que a las resoluciones correctoras a que se refiere el mencionado artículo no se le otorga un contenido obligatorio preciso ni una respuesta sancionadora clara para los casos de incumplimiento.

Para cumplir adecuadamente sus funciones, el CTPD actúa como autoridad independiente, está dotado de independencia orgánica y funcional. Esta independencia o autonomía es un rasgo esencial de su naturaleza y garantía necesaria para poder realizar su actividad fiscalizadora de una manera creíble, ya que la autonomía reforzada que se reconoce a este tipo de instituciones “les dota de una mayor resistencia a la influencia política del Gobierno, y más especialmente a la política partidista, permitiéndoles desarrollar una gestión más técnica y profesional”<sup>20</sup>. Así queda fijado en la LTPA cuando en el artículo 43 establece que el “Consejo se configura como una entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus cometidos” (apartado 2) y que “ejercerá sus funciones con objetividad, profesionalidad, sometimiento al ordenamiento jurídico y plena independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de las mismas” (apartado 3).

Personalidad jurídica propia y capacidad plena, pública y privada, son elementos necesarios para que cualquier entidad pueda actuar en el tráfico jurídico por sí misma, en cambio, los requisitos de actuación profesional, objetiva y plenamente sometida a la legalidad sí parecen más propios de una entidad que tiene que actuar con independencia y autonomía de criterio

---

20 Sendin García, M. A., “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, mayo de 2014, p. 197.

frente a las administraciones a las que debe controlar. Sus acciones deben estar siempre fundadas en criterios de profesionalidad y motivadas de forma objetiva en la legalidad, de ello dependerá su legitimidad de ejercicio que resulta fundamental en una institución cuyo objetivo principal es proteger y fomentar la transparencia de la acción pública<sup>21</sup>.

Una de las notas distintivas de este tipo de entidades no adscritas que las diferencia de los entes instrumentales es su nivel de vinculación con las administraciones públicas respecto de las que ejercen sus competencias. Este régimen de relación o vinculación debe inspirarse, en las primeras, en el principio de autonomía, mientras que, en las segundas, se rige por el principio de instrumentalidad. Las entidades independientes deben quedar fuera de cualquier vínculo de jerarquía o dependencia en sus respectivos ámbitos de autonomía, a diferencia de los entes instrumentales respecto de los cuales siempre se establece la necesaria relación de instrumentalidad mediante su adscripción a otra administración o entidad. La LTPA es especialmente cuidadosa en este aspecto, cuando lo regula en relación con el CTPD, después de proclamar su plena independencia de las administraciones públicas, ni siquiera utiliza el término vinculación sino que, en el apartado 4 de artículo 43, establece que su *“relación con la Administración de la Junta de Andalucía se llevará a cabo a través de la Consejería de Presidencia”*, adoptando la misma expresión usada para el Consejo Audiovisual de Andalucía en el artículo 1.3 de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de Creación del Consejo Audiovisual de Andalucía.

En esta cuestión encontramos ciertas diferencias con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal respecto del que el artículo 4.1 de su Estatuto, aprobado mediante Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, establece que queda *“adscrito orgánicamente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría General de Administraciones Públicas”*, aunque en su artículo 2 proclama que *“actúa con plena autonomía e independencia en el cumplimiento de sus fines”* y en el 11, titulado precisamente *“Independencia”*, que el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, órgano que concentra todas las competencias decisorias y ejecutivas, *“desempeñará su cargo con dedicación absoluta, plena independencia y total objetividad. No estará sujeto a mandato imperativo, ni recibirá instrucciones de autoridad alguna”*.

Qué quiere decir la LTPA cuando establece que las relaciones del Consejo con la Administración de la Junta de Andalucía se lleven a cabo a través de la Consejería de la Presidencia. Seguramente, se refiere, no a las relaciones funcionales derivadas del ejercicio de sus competencias de control, ya que estas las entablará con todas las entidades públicas de su ámbito, y que, básicamente, son las mencionadas en las letras a), b), d), g) e i) del artículo 10.3 de los

---

21 Jiménez, F., *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, I. Wences, M. Köling y S. Ragone (coords.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 144 a 146: sostiene que no todas las claves de la independencia de estos órganos depende de las garantías legales de independencia sino que dependerá también de la práctica de la institución y de las presiones políticas que reciba, ilustra esta afirmación con una breve exposición del caso británico.

Estatutos, sino a las relaciones estrictamente institucionales referidas en la letra c) del mismo precepto y a las que se deriven de necesidades puramente orgánicas o de funcionamiento en las que el Consejo debe acudir necesariamente a la Administración de la Junta de Andalucía al no ser posible su ejecución plena y directa por sí mismo, por ejemplo, en lo que se refiere al régimen de nombramiento y cese de su Presidente y miembros de la Comisión Consultiva, previsto en el artículo 11 de los Estatutos del CTPD o, en las relaciones de índole más orgánico, como las que tienen que ver con el régimen de su patrimonio adscrito o la formulación de su presupuesto contenidas en el Capítulo III de los mismos.

Junto a las mencionadas peculiaridades de profesionalidad, no adscripción, objetividad, o sometimiento pleno a la ley, existen otras a través de las cuales se construye y complementa la independencia del CTPD, son especialmente resaltables las que tienen que ver con la extracción parlamentaria del Director del Consejo; su inamovilidad, apreciable en el régimen del cese; y otra serie de facultades de gestión interna que refuerzan su autonomía orgánica y que se manifiestan en las potestades del Director relacionadas con la administración y gestión del Consejo, entre las que destacan la de elegir y nombrar a los funcionarios de los puestos de libre designación, la capacidad de confeccionar y la proponer el anteproyecto de presupuestos, y las potestades propias del régimen patrimonial y de contratación.

En una institución como el CTPD deben valorarse muy especialmente los sistemas de nombramiento y cese de sus máximos órganos directivos ya que, en buena parte, sus posibilidades de actuar con autonomía dependerán de cómo estén diseñados. En nuestro caso, respecto al nombramiento del Director, máximo órgano ejecutivo que concentra todas las capacidades decisoras, la LTPA ha dispuesto en su artículo 47:

*“1. La persona que ejerza la Dirección del Consejo será nombrada por el Consejo de Gobierno por un periodo de 5 años no renovable. No obstante, expirado el plazo del mandato correspondiente, continuará en ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo titular.*

*2. La designación corresponde al Parlamento de Andalucía, por mayoría absoluta, y deberá recaer en una persona de reconocido prestigio y competencia profesional”.*

A ello el artículo 11.1 de los Estatutos del Consejo añade que *“...La designación deberá recaer en una persona de reconocido prestigio y competencia profesional, con una experiencia mínima de quince años en materias relacionadas con la administración pública y que no esté incurso en las incompatibilidades indicadas en el artículo”.*

Se trata, pues, de una designación directa del parlamento por mayoría absoluta que deberá recaer en una persona con reconocido prestigio en materias relacionadas con la administración pública. Son dos condiciones exigentes que, sin duda, coadyuvarán al ejercicio autónomo de la función por quien resulte designado: extracción parlamentaria directa por una mayoría cualificada y perfil profesional relacionado con la administración pública.

La cuestión de la mayoría absoluta fue de los pocos aspectos del régimen legal del CTPD que suscitó enmiendas por parte de la oposición en la tramitación parlamentaria de la LTPA. El Grupo Parlamentario Popular propuso una enmienda que pretendía una mayoría más cualificada, dos tercios, para la designación, lo cual evidentemente, hubiera supuesto un consenso político más extenso que el que requiere la mayoría absoluta que, en las actuales circunstancias exige la concurrencia, nada desdeñable por otra parte de, al menos, dos grupos parlamentarios. La enmienda no prosperó, en cambio se ofreció una enmienda transaccional que implicaba la exigencia de esa mayoría en una primera votación que si no se alcanzaba daba lugar a la designación por mayoría absoluta, pero esta opción tampoco fue aceptada por el Grupo Popular.

Este sistema de designación directa se diferencia del regulado respecto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal que, aunque exige también la intervención del parlamento en el proceso de designación, lo hace optando por el mecanismo menos exigente del referendo por la comisión competente del Congreso de los Diputados a la propuesta del ejecutivo, así se establece en el artículo 37.1 de la LTBG que, por otra parte, no explicita cuál sería la consecuencia en el caso que dicho referendo no se produjera<sup>22</sup>. Más amplias resultan también las exigencias del citado precepto respecto del perfil del posible candidato que, aunque exige reconocido prestigio y competencia profesional, no lo hace en relación a ningún campo concreto.

Respecto al régimen del cese, el precitado artículo 37.4 de la LTPA contiene una estricta regulación de causas tasadas que redundan en una inamovilidad reforzada de la persona que ejerza la Dirección del Consejo, que solo podrá cesar con antelación a la expiración de su período de mandato por alguno de los supuestos expresamente predeterminados: muerte, incapacitación judicial, renuncia o separación. La separación debe ser acordada por el Consejo de Gobierno, previa instrucción de expediente, en el que necesariamente será oída la Comisión Consultiva, y exclusivamente puede producirse por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad sobrevenida para el ejercicio de su función, incompatibilidad o condena por delito doloso. En el supuesto de condena por delito doloso la determinación de la causa de cese no implicará especiales problemas ya que vendrá dada por la correspondiente sentencia condenatoria firme, en el resto de los supuestos dicha determinación implicará la acreditación de los supuestos de hecho que fundamenten la concurrencia de las causas que deben llevar al cese lo cual implica una operación de apreciación jurídica no exenta de dificultad y, en el caso del incumplimiento, de cierto riesgo de inseguridad jurídica al no existir ningún régimen sancionador aplicable.

El texto de los Estatutos (artículo 11.5) señala que el expediente de separación sea incoado y tramitado por la Consejería competente en materia de transparencia y añade que durante

---

22 Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M<sup>º</sup>, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, p. 263: entienden que, ante la ausencia de previsión, si el nombramiento no es referendado en plazo no se rebaja el quórum para el referendo sino que la propuesta para el nombramiento decae.

la tramitación del expediente, y tras su resolución si se acordara el cese, las funciones del cargo serán desarrolladas por la persona titular de la Secretaría General hasta la efectividad del nuevo nombramiento.

Aunque la tramitación de un expediente donde se tenga en cuenta, a la Comisión Consultiva y, suponemos, ya que debe tratarse de un expediente contradictorio, a las personas interesadas, constituye un mecanismo de garantía contra la arbitrariedad, hubiera resultado más coherente con el sistema de designación que se hubiera dado participación al Parlamento.

### **3. El Consejo como administración institucional creado al amparo de la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía**

Uno de los aspectos más característicos de la naturaleza y régimen jurídico del CTPD es su creación como entidad pública perteneciente a la llamada administración institucional, a los efectos previstos en la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, tal como determina el artículo 44.1 de la LTPA. La mencionada disposición adicional segunda, es una disposición especialmente destinada, como expresamente dice su propio texto, a la creación de entidades dotadas de un régimen de independencia o especial de autonomía y supone la traslación al derecho autonómico de Andalucía de la disposición adicional décima, apartado 2º, de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General de Estado, disposición que ha amparado la creación del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno estatal.

En el ámbito institucional de la Junta de Andalucía ya existen otras entidades con un régimen semejante que responden a la misma configuración administrativa, el ejemplo más cercano es Consejo Audiovisual de Andalucía, creado mediante la Ley 1/2004, de 17 de diciembre. Al igual que el CTPD, el Consejo Audiovisual se constituye como autoridad independiente compuesta por personas de extracción profesional designadas por el Parlamento de Andalucía llamadas a ejercer sus funciones bajo las garantías de autonomía e imparcialidad. El artículo 1 de la Ley citada, en su apartado 2, lo define como una entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones estableciendo en cuanto a su adscripción, en su apartado 3, que su relación con la Administración de la Junta de Andalucía se llevará a cabo a través de la Consejería competente en materia audiovisual, adoptando una expresión que, posteriormente, ha tomado literalmente el artículo 43.4 de la LTPA.

Ambas instituciones se inspiran en los mismos fundamentos de actuación, se componen de órganos elegidos mediante un procedimiento parlamentario similar, y gozan de un régimen jurídico regido por los mismos principios, es decir, son de aplicación, en primer lugar, sus

propias normas y, en lo no previsto en ellas, las normas generales reguladoras del régimen administrativo y de los procedimientos de la administración pública donde se integran. No obstante, en relación con el régimen jurídico encontramos en el artículo 14.3 de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, una nota diferenciadora a favor de la autonomía del Consejo Audiovisual de Andalucía que no se da en el CTPA, la elaboración y aprobación del reglamento orgánico y de funcionamiento del Consejo Audiovisual corresponde al propio Consejo aunque su aprobación se lleve a cabo mediante Decreto del Consejo de Gobierno. En este tipo de órganos no resulta extraño que la aprobación de sus estatutos se haga por parte del Gobierno con el que se vinculan, aunque otorgar la facultad de proponer o aprobar el reglamento orgánico y de funcionamiento facilita, sin lugar a dudas, su propia capacidad de organizarse y, por ello, un mayor grado de autonomía.

Respecto al régimen jurídico del CTPD, el artículo 44.2 de la LTPA, establece *“El Consejo se regirá por lo dispuesto en esta Ley, por lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, y, supletoriamente, por lo dispuesto en la misma Ley para las agencias administrativas, así como por lo que dispongan sus estatutos en materia organizativa y de funcionamiento”*. En sentido parecido, la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, dispone que *“estas entidades se regularán por su normativa específica y supletoriamente por lo establecido con carácter general en la presente Ley para los distintos tipos de agencias que resulte de aplicación en atención características de cada entidad. En lo que se refiere a su régimen económico-financiero, de control y de contabilidad se regulará por lo dispuesto en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*. Dicha Ley en su artículo 62 añade respecto al régimen jurídico de las agencias administrativas, que se rigen por el mismo régimen jurídico de personal, presupuestario, económico-financiero, de control y contabilidad que el establecido para la Administración de la Junta de Andalucía.

Así pues, el régimen jurídico del CTPC viene establecido por la LTPA y la legislación básica en materia de transparencia y protección de datos, en lo no regulado en este nivel legal se aplicará el mismo régimen jurídico de personal, presupuestario, económico-financiero, de control y contabilidad que el establecido para la Administración de la Junta de Andalucía, y en el nivel reglamentario por lo establecido en los Estatutos del propio Consejo. El artículo 7.2 de los Estatutos refleja este esquema al relacionar de forma concreta las normas legales que componen dicho régimen jurídico:

*“2. El Consejo se regirá por estos Estatutos, y por lo establecido en las siguientes normas:*

- a) La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y su normativa de desarrollo.*
- b) La disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y supletoriamente por lo dispuesto en la misma Ley para las agencias administrativas.*

- c) *La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y su normativa de desarrollo, en aquellos artículos que tengan el carácter de básico.*
- d) *La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo.*
- e) *La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en su normativa de desarrollo.*
- f) *Las demás normas que resulten de aplicación”.*

Dicho régimen habría de completarse, al menos, con el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía; la Ley 14/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley 6/1985, de 28 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía; y, de forma general, por las demás normas que resulten de aplicación.

## II. ESTRUCTURA ORGÁNICA

### 1. Características generales

Los Estatutos del Consejo, en su artículo 3.3, definen de forma general el ámbito competencial del CTPD asignándole las funciones contenidas en el Capítulo II del Título V de la Ley 1/2014, de 24 de junio. Para el ejercicio de tales atribuciones competenciales el Consejo se ha dotado de una estructura orgánica que, de conformidad con el artículo 46.1 de la LTPA, está compuesta por la Comisión Consultiva y por la Dirección, cuya persona titular presidirá también la Comisión Consultiva.

Todas las funciones ejecutivas o decisorias, tanto de régimen interno como las atribuidas en materia de control, y tanto en el ámbito de transparencia como en el de protección de datos, están encomendadas a la Dirección del Consejo. Los Estatutos lo regulan de forma contundente en su artículo 8.7 al establecer que el Consejo ejercerá sus funciones a través de su Dirección cuyos actos serán ejecutivos y pondrán fin a la vía administrativa; así pues, el

titular de la Dirección como órgano unipersonal concentra toda la función ejecutiva<sup>23</sup>. Dadas las características de las funciones que ejerce, especialmente como órgano fiscalizador de obligaciones de otras administraciones públicas, quizá habría sido deseable que la Dirección hubiera tenido naturaleza colegiada, ya que, de solo modo, se hubiese ganado en objetividad a la hora de adoptar decisiones, aunque se hubiera perdido en agilidad de funcionamiento.

En coherencia con este modo de entender la dirección ejecutiva del CTPD, los Estatutos, en su artículo 8.2, adscriben bajo la dependencia orgánica y funcional de la Dirección las áreas y unidades administrativas que componen lo que denominan su estructura básica, compuesta inicialmente, ya que se podrá ampliar, por dos áreas, de transparencia y protección de datos, por la secretaria general y por la asesoría jurídica. A la Dirección también se otorga la capacidad de elaborar y proponer la propuesta de relación de puestos de trabajo y anteproyecto de presupuesto, como instrumentos básicos de gestión de la entidad (artículos 10.4.b) y d), así como 16.2 y 20.1, respectivamente).

No obstante, a pesar de esa fuerte concentración de funciones resolutorias, la LTPA en su artículo 47.3 establece la obligación del Director del Consejo de oír a la Comisión Consultiva en aquellas propuestas que esta le haga en ejercicio de sus funciones y, aunque no determina qué tipo de propuestas ni con qué alcance, parece claro que esta obligación de oír no se extiende también a la obligación de atender las propuestas de modo vinculante. De forma más precisa, el artículo 15.1 de los Estatutos le asigna la competencia de emitir informe preceptivo en los supuestos de separación de la persona titular de la Dirección, en los casos del artículo 47.4.c) de la LTPA, así como en los supuestos de separación de los miembros de la Comisión, de tramitación anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones generales sobre las materias competencia del Consejo y en el proceso de elaboración del informe que con carácter anual debe remitirse al Parlamento.

La Comisión Consultiva, a tenor de lo dispuesto en el artículo 49.1 de la LTPA, queda constituida con una doble naturaleza, como órgano consultivo asesora a la Dirección, que debe consultarla preceptivamente en los supuestos citados y a la puede realizar propuestas de forma general, y como instancia de participación, a través de la cual están representados intereses sociales y colectivos relevantes en el ámbito de actuación del Consejo. Este último es un aspecto que resulta significativo a la hora de determinar el modelo que se ha querido implantar, de composición más variada y plural, y diferencia a la Comisión Consultiva de la LTPA de la diseñada por la LTBG, cuya composición es de extracción exclusivamente institucional<sup>24</sup>.

---

23 Guichot, E., *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 349: respecto del CTBG estatal entiende que la concentración de funciones ejecutivas en el Presidente resulta acertada por ser un órgano dotado de independencia atendiendo a su forma de designación.

24 En el modelo adoptado por la LTBG (artículo 36.2), la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno está integrada por representantes de los distintos poderes e instituciones del Estado pero no incorpora ningún representante de la sociedad civil.

El artículo 46, además de regular en su apartado 1 la estructura del Consejo, hace referencia en su apartado 2 a su constitución efectiva, difiriendo dicho momento a lo que determinen sus estatutos a los que también habilita para desarrollar su estructura, competencias, organización y funcionamiento<sup>25</sup>.

## **2. El Director del Consejo. Nombramiento y cese. Incompatibilidades. Atribuciones**

Como ya se ha dicho, los rasgos básicos del nombramiento del Director del Consejo vienen establecidos en el artículo 47 de la LTPA. En términos generales, se caracteriza por un perfil profesional de extracción parlamentaria<sup>26</sup> ya que deberá designarse entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional. Formalmente, se producirá por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de transparencia, previa designación del Parlamento de Andalucía mediante mayoría absoluta. Los Estatutos (artículo 11.1) matizan que la designación deberá recaer en una persona con una experiencia profesional mínima de 15 años en materias relacionadas con la administración pública y que no esté incurso en los supuestos de incompatibilidad regulados en el propio reglamento.

El mandato de la persona que resulte designada podrá ser desempeñado por un período de 5 años no renovable, lo cual puede ser una condición favorable añadida respecto al desempeño autónomo de la función ya que se descarta la continuidad mediante la renovación y posibilita que el mandato no coincida con el del Parlamento que lo designó y, por otro lado, resulta un lapso de tiempo prudente para la renovación. Según se aclara en los Estatutos, el cómputo de los 5 años se realizará a partir del día siguiente al de la aprobación del decreto de nombramiento por el Consejo de Gobierno, que son los efectos determinados por el artículo 17.4 de la Ley 9/2007 para los altos cargos de la Junta de Andalucía. La configuración de la dirección se completa por los Estatutos estableciendo que tendrá la consideración de alto cargo asimilable a la de las personas titulares de las Viceconsejerías (artículo 9.1). Respecto al

---

25 El Decreto 434/2015, en su disposición final primera, apartado primero, habilita a la Consejería competente en materia de transparencia para dictar las disposiciones y realizar las actuaciones necesarias para la puesta en funcionamiento del CTPD. Si bien, tras la entrada en vigor del Decreto, la persona titular de la Consejería de la Presidencia y Administración Local solicitará al Parlamento de Andalucía la designación de la persona titular de la Dirección. En el plazo de cinco días posterior se solicitarán las propuestas de los miembros de la Comisión Consultiva de Transparencia y Protección de Datos que deben ser remitidas en el plazo de veinte días.

26 A tenor de lo dispuesto en el artículo 49.2.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, la Comisión competente para tal designación bien podría ser la Comisión Consultiva de Nombramientos, Relaciones con el Defensor del Pueblo Andaluz y Peticiones, a través del procedimiento previsto en el citado precepto. Dicha Comisión ha sido creada recientemente en la modificación del Reglamento aprobada por Pleno del Parlamento de Andalucía el día 26 de noviembre de 2014 y publicada mediante Resolución de 3 de diciembre de 2014, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se da publicidad a la Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía (BOJA núm. 241, de 11 de diciembre).

desempeño del puesto, y de acuerdo con el modelo de institución autónoma diseñado, tanto la LTPA como los Estatutos que la desarrollan dejan sentado que el ejercicio del cargo se llevará a cabo con plena independencia, neutralidad, dedicación y objetividad, sin sujeción a instrucción o indicación alguna, sin perjuicio, claro es, de las obligaciones de consulta respecto a la Comisión Consultiva de Transparencia que le impone la propia Ley.

Como complemento y garantía de este status de neutralidad, y consecuencia lógica de su asimilación a los altos cargos, el artículo 9.2 de los Estatutos somete a la persona titular de la Dirección al régimen de incompatibilidades y obligaciones de los Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y al régimen de Buen Gobierno previsto en la LTBG, añadiendo una enumeración de supuestos con los que la ocupación del cargo es asimismo incompatible, son los siguientes: el ejercicio de cualquier cargo electo o de designación política; el desarrollo de actividades en las Administraciones Públicas o sus entidades públicas o privadas adscritas o dependientes; la representación de cualquier Administración en órganos de gobierno o consejos de dirección de empresas de capital público; la afiliación o el ejercicio de funciones de dirección o ejecutivas en partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales; el ejercicio de funciones de dirección o ejecutivas en fundaciones o asociaciones relacionadas con las actividades del Consejo; y, por último, el mantenimiento directa o indirectamente de intereses en empresas, entidades o sociedades cuyo objeto social o actividad estén relacionados con las competencias del Consejo.

Respecto al cese, poco más cabe añadir a lo ya dicho, salvo que, a semejanza de lo que ocurre en el nombramiento, será la Consejería con competencias en materia de transparencia la competente para la realización de todos los trámites derivados del mismo. Deberá informar al Parlamento del fin del mandato ordinario, con una antelación de tres meses a que este se produzca, para proceder a la designación de la nueva persona titular de la Dirección. Asimismo, en los supuestos de cese anticipado, la renuncia deberá dirigirse y presentarse ante la misma Consejería, que será la encargada de incoar y tramitar el expediente disciplinario en los casos de separación y solicitará al Parlamento una nueva designación en el plazo máximo de quince días desde que sea efectivo el cese.

Conviene completar lo anterior con una breve referencia a la suplencia, regulada en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 11 de los Estatutos. En dichos preceptos se dispone que la persona titular del Consejo será sustituida por la titular de la secretaria general en los casos de ausencia vacante o enfermedad o cuando concurra alguna causa de abstención o recusación así como en los supuestos de muerte, incapacitación judicial o renuncia. En los supuestos de cese ordinario no resulta necesaria la suplencia puesto que el mandato se prolonga hasta la toma de posesión de la nueva persona titular, aunque durante este período, sus funciones deben quedar limitadas a la gestión ordinaria de los asuntos del Consejo que, entendemos, son aquellos derivados de la mera administración del mismo, lo cual quiere decir que en esta fase no podrá ejercer ninguna de las facultades relacionadas con sus competencias de control en ninguno de sus ámbitos competenciales.

En cuanto a las competencias a ejercer en desempeño del cargo, la persona titular de la Dirección del Consejo es el órgano que ostenta la representación legal de la entidad, preside la Comisión Consultiva y acumula todas las funciones resolutorias y ejecutivas, tanto en el ámbito de transparencia como en el de protección de datos. El artículo 48.1 de la LTPA enumera las principales funciones que se le atribuyen.

En materia de transparencia, ejerce funciones de asesoramiento y consulta, y especialmente, funciones de control. Entre las primeras se le atribuyen la adopción de criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la ley, la resolución de las consultas que le planteen las administraciones y entidades sujetas a la ley, así como las específicas que, con carácter facultativo, le propongan los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información, o las que se le sometan en relación con el cumplimiento de lo previsto en el artículo 22 de la LTPA respecto a la publicidad de los acuerdos del Consejo de Gobierno o de los órganos de gobierno de las entidades locales. Es de esperar que, mediante el ejercicio de esta función consultiva, el CTPD vaya formando un acervo de doctrina que sirva de guía a la hora de establecer criterios de interpretación y aplicación de la normativa de transparencia que será de gran utilidad para todos los organismos y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación. En cuanto a las funciones de control, que son las más definitorias y trascendentes, se le otorgan la realización de requerimientos, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, destinados a la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones establecidas en materia de publicidad activa (artículo 23 de la LTPA) que, entendemos deben ser de obligado cumplimiento para las entidades u organismos concernidos por ellos; la resolución de las reclamaciones contra las decisiones expresas o presuntas en materia de acceso que puedan presentarse por las personas solicitantes o por las terceras personas interesadas en los supuestos previstos en la legislación básica; e instar la incoación de expedientes disciplinarios o sancionadores de acuerdo con las previsiones del Título VI de la LTPA que, como ya se ha comentado, obliga a los órganos competentes a iniciar los procedimientos sancionadores correspondientes y comunicar al Consejo el resultado de los mismos (artículo 57.2 LTPA). Esta potestad de control es, sin duda, la más relevante dado que otorga al CTPD la capacidad de dictar resoluciones con fuerza vinculante. Esta capacidad de obligar se deriva del régimen sancionador incorporado en el Título VI de la LTPA y de la facultad de instar la puesta en marcha de los procedimientos sancionadores cuando los incumplimientos de los requerimientos expresos (en materia de publicidad activa) o de las reclamaciones derivadas del derecho de acceso pudieran constituir acciones u omisiones reguladas como infracciones en los tipos recogidos en el mencionado Título. Como ya se ha dicho más arriba, este refuerzo a las potestades de supervisión y control derivado del régimen sancionador es uno de los aspectos que más diferencian al consejo andaluz del estatal. Efectivamente, al contrario de lo que hace la LTPA, la LTBG no regula infracciones en materia de transparencia sino únicamente en materia de buen gobierno, con lo cual el CTBG se ve desposeído en el ejercicio de sus facultades de control

del refuerzo que se deriva de un régimen sancionador para los supuestos de incumplimiento o desatención de sus resoluciones<sup>27</sup>.

En materia de protección de datos el artículo 48.1.i) de la LTPA, de forma genérica, le asigna el desempeño de las funciones previstas en la legislación sobre protección de datos para su ejercicio por las agencias autonómicas. Para una mayor concreción debemos acudir al artículo 41.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 24 de junio que, a su vez, establece que las funciones consignadas en sus artículos 37 (salvo las que expresamente excepciona), 46 y 49 serán ejercidas, *“cuando afecten a ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por las Comunidades Autónomas y por la Administración Local de su ámbito territorial, por los órganos correspondientes de cada Comunidad, que tendrán la consideración de autoridades de control, a los que garantizarán plena independencia y objetividad en el ejercicio de su cometido”*.

Así pues, en materia de protección de datos el CTPD, y de acuerdo con la aplicación combinada de los preceptos mencionados, podrá asumir las siguientes competencias<sup>28</sup>: velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación, oposición y cancelación de datos; emitir las autorizaciones previstas en la LOPD o en sus disposiciones reglamentarias; dictar, en su caso, y sin perjuicio de las competencias de otros órganos las instrucciones precisas para adecuar los tratamientos a los principios de la LOPD; atender las peticiones y reclamaciones formuladas por las personas afectadas; proporcionar información a las personas acerca de sus derechos en materia de tratamiento de los datos de carácter personal; requerir a los responsables y los encargados de los tratamientos la adopción de las medidas necesarias para la adecuación del tratamiento de datos a las disposiciones de la LOPD y, en su caso, ordenar la cesación de los tratamientos y la cancelación de los ficheros, cuando no se ajusten a sus disposiciones; ejercer la potestad sancionadora en los términos previstos por el Título VII de la LOPD, es decir, instando al órgano competente para que inicie los procedimientos disciplinarios correspondientes; informar, con carácter preceptivo, los proyectos de disposiciones generales que desarrollen la LOPD en el ámbito competencial de la Comunidad de Andalucía y recabar de los responsables de los ficheros cuanta ayuda e información estime necesaria para el desempeño de sus funciones.

---

27 De La Nuez Sánchez-Cascado, E. y Tarín Quirós, C. (coords.), *Transparencia y Buen Gobierno*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 505-506: De la Nuez Sánchez-Cascado, comenta respecto a la carencia de facultades ejecutivas del CTBG: “También es de destacar, en sentido negativo, el hecho de que carezca de facultades ejecutivas... y que sus decisiones no sean vinculantes (salvo en el caso de la reclamación potestativa del artículo 24). Incluso en el ámbito sancionador, su papel es muy reducido dado que sus facultades se limitan a la posibilidad de incoar un procedimiento disciplinario, que ni instruye ni resuelve”.

28 La disposición transitoria tercera del Decreto 434/2015, difiere el efectivo ejercicio de las competencias en materia de protección de datos al momento que se determine por las “disposiciones necesarias para su asunción y ejercicio por la Comunidad Autónoma. En tanto se lleve a cabo la aprobación y ejecución de dichas disposiciones continuarán siendo ejercidas por la Agencia Española de Protección de Datos”.

En el ámbito sancionador, además de instar el inicio de los procedimientos, se podrá atribuir, en el caso de infracciones cometidas en ficheros de titularidad pública o en relación con tratamientos cuyos responsables lo sean de dichos ficheros, la potestad de requerir el cese en la conducta infractora o la corrección de los efectos de la misma y la potestad de inmovilización de ficheros en los supuestos constitutivos de infracción grave o muy grave en que la persistencia no cese cuando pudiera suponer un grave menoscabo de los derechos fundamentales de los afectados.

De acuerdo con los artículos citados, tanto en materia de transparencia como en materia de protección de datos, el CTPD tiene atribuida la función de presentar un informe anual ante el Parlamento de Andalucía, que ejecutará a través de su Director y que deberá versar sobre los resultados de su actividad. Respecto a su contenido básico, tanto en un ámbito como en otro, es previsible que se refiera a las actuaciones desarrolladas por el CTPD y que evalúe el grado de aplicación y cumplimiento de la normativa correspondiente, señalando los incumplimientos habidos y las entidades infractoras, sirviendo en solo aspecto como actuación de control. En el futuro, cuando estén consolidadas las competencias sobre protección de datos, y a la luz de lo que disponga la normativa de desarrollo, habrá que plantearse si los informes o memorias anuales en ambos ámbitos se contendrán en uno solo o se formularán y presentarán de forma separada, aunque sea una cuestión menor, parece lógico que competencias que se ejercerán de forma simultánea y conjunta se informen también de la misma manera.

El citado artículo 10.3.e) de los Estatutos añade una serie de requisitos procedimentales y de publicidad que deberán cumplimentarse respecto de los informes: oída la Comisión Consultiva<sup>29</sup>, el informe se presentará al Parlamento de Andalucía en los términos que se determinen de acuerdo con su Reglamento y será remitido también al Consejo de Gobierno, al Defensor del Pueblo Andaluz, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y a la Agencia Española de Protección de Datos.

Junto a las mencionadas funciones específicas en materia de transparencia y protección de datos, los Estatutos le atribuyen funciones genéricas relacionadas con el ejercicio de dichas competencias (artículo 10.3), y facultades de naturaleza doméstica derivadas de las necesidades de gestión y administración de la entidad (artículo 10.4). Como el resto de las funciones ejecutivas estas competencias están encomendadas a la Dirección del Consejo. Se le atribuyen funciones generales de planificación y dirección de las actividades del Consejo; y de forma más concreta, dictar los actos, resoluciones e instrucciones necesarias para el ejercicio de las funciones del Consejo; las relaciones institucionales con la Consejería competente en materia de transparencia; dictar instrucciones y resoluciones en desarrollo de los Estatutos del Consejo;

---

29 El artículo 15.1.e) de los Estatutos del CTPD contiene también entre las competencias de la Comisión Consultiva analizar, con carácter previo a su remisión, el informe anual. Como quiera que no añade nada más, habrá de entenderse que este análisis se contendrá en un informe que habrá que tener como preceptivo pero de contenidos no vinculantes.

asistir a las reuniones de la Comisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; y firmar convenios y otros instrumentos de colaboración. Respecto a la gestión y administración, le corresponderá: ejercer la superior dirección del personal; proponer la aprobación y modificación de la relación de puestos de trabajo; la aprobación del anteproyecto de presupuestos; la disposición de los gastos; la ordenación de los pagos, así como ejercicio de las facultades atribuidas a los órganos de contratación en relación con los convenios y contratos del Consejo; y finalmente, la rendición de cuentas ante los órganos que prevea la legislación vigente.

### **3. La Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos. Composición, funcionamiento y atribuciones**

La composición orgánica del CTPD se completa con la llamada Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos, órgano colegiado de participación y consulta en materia de transparencia y protección de datos según dispone el artículo 49 de la LTPD, que, además de su naturaleza, regula las normas básicas de su composición y deja para los estatutos el desarrollo del régimen de las funciones, funcionamiento y miembros representantes.

Ya hemos tenido ocasión de resaltar que la LTPD ha optado por un modelo mixto que combina las funciones de participación y consulta y que, con esa orientación, ha dispuesto una amplia composición donde resultan representadas instituciones que responden a intereses políticos y sociales diversos. Serán quince miembros presididos por el Director del CTPD con catorce vocalías de las que, al menos, tres serán miembros representantes de órganos de extracción parlamentaria: el propio Parlamento representado por un diputado o diputada, un representante de la Oficina del Defensor del Pueblo y otro de la Cámara de Cuentas; las administraciones sometidas al ámbito de actuación del CTPD, que estarán representadas, como mínimo, con un representante de la Administración de la Junta de Andalucía, otro de las administraciones locales y otro de las universidades andaluzas; y las entidades representativas de intereses sociales y ciudadanos que contarán con representación de asociaciones de personas consumidoras y usuarias, de entidades representativas de intereses económicos y sociales y de personas expertas en la materia.

De la redacción del artículo 49.3 se deduce que, lógicamente, todas las instituciones o instancias con representación contarán con una vocalía pero nada dice del sistema de reparto de las cinco restantes hasta completar las 14 existentes que con el Presidente componen el pleno de este órgano colegiado. Esa tarea complementaria de asignación la realizan los Estatutos que otorgan uno más a la Administración de la Junta de Andalucía, dos más a las entidades representativas de intereses económicos y sociales, y otros dos a las personas expertas. De este modo, el Parlamento de Andalucía, la Oficina del Defensor del Pueblo, la Cámara de Cuentas de Andalucía, las entidades locales, la universidades y la representación de personas consumidoras y usuarias estarían representadas por una vocalía cada una, la Administración

de la Junta de Andalucía por dos miembros, y las entidades representativas de intereses económicos y sociales y las personas expertas, por tres vocalías en cada caso. Suponemos que mediante este sistema de reparto los Estatutos han querido dar mayor presencia a las entidades o instancias que cuentan con una base más amplia, como la Administración de la Junta de Andalucía, que es la mayor de las administraciones presentes, o las entidades representativas de intereses sociales y económicas o personas expertas, por sus posibilidades de abrir la representación a una presencia de extracción ciudadana más plural.

Los Estatutos no se limitan a realizar este reparto, sino que, en su artículo 12.3, añaden algún requisito referido al mecanismo de designación de algunas de las vocalías. Determinan que los representantes de la Administración de la Junta de Andalucía serán designados por la Consejería competente en materia de transparencia, que el representante de la Cámara de Cuentas debe tener la condición de Consejero o Consejera, que la representación de las Administraciones Locales andaluzas se lleve a cabo a través de las entidades y asociaciones mayoritarias de representación de intereses municipales y provinciales, que la correspondiente a las Universidades se realice a través del Consejo Andaluz de Universidades, que la representación de las personas consumidoras y usuarias, se realice a través del Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía, que la representación de intereses económicos y sociales corresponda a las asociaciones empresariales (un miembro) y sindicales más representativas (dos miembros), y, por último, que los tres representantes correspondientes a las personas expertas serán designados por la Consejería competente en materia de transparencia, pudiendo provenir de entidades que representen a colectivos profesionales de archivos, de la documentación, de entidades dedicadas al fomento de la transparencia, de entidades relacionadas con la protección de datos o de las universidades, entre otras.

El artículo 49.4 de la LTPA, aclara que los miembros de la Comisión serán nombrados por la persona titular de la Consejería de la Presidencia, salvo el Director del Consejo que, como es sabido, debe ser nombrado por el Consejo de Gobierno, y cesarán por las mismas causas que solo. Los Estatutos regulan algún requisito más no contemplado en la LTPD respecto a los candidatos, artículo 12.4: *“Las propuestas deberán recaer en personas con conocimiento en las materias competencia del Consejo. Se garantizará el principio de representación equilibrada entre hombres y mujeres”*. Se trata de dos exigencias trascendentes, la segunda porque asegura, como en el resto de instancias de representación colegiada, el principio de igualdad de género, y la primera porque equipara a los vocales miembros de la Comisión Consultiva al Director del CTPD en cuanto a exigencias de conocimiento de las materias propias del Consejo y profesionalidad lo cual, claro es, resulta coherente con el carácter técnico que se ha querido dar al organismo y redundará en el funcionamiento autónomo del mismo.

Los Estatutos añaden otros aspectos al régimen de los nombramientos (artículo 12.2): la Consejería competente solicitará las propuestas de designación con antelación mínima de un mes a la fecha de expiración del mandato e incluirán propuestas tanto de la persona titular como de la suplente. Los nombramientos serán efectivos desde la publicación en el BOJA. En

cuanto al mandato y cese de los miembros de la Comisión quedan regulados en el artículo 13. Las personas titulares y suplentes desempeñarán su cargo durante cinco años desde la publicación de su nombramiento. Su mandato podrá ser prorrogado por una sola vez, salvo comunicación de propuesta de nueva persona titular o suplente con una antelación de un mes a la expiración del mandato. Respecto al cese, cesarán anticipadamente: en los mismos supuestos de cese anticipado de la persona titular de la Dirección previstos en el artículo 11.3, o bien, por decisión de la entidad proponente o por la pérdida de la condición que habilite su designación. La entidad proponente comunicará el cese anticipado a la Consejería competente en materia de transparencia e incluirá una nueva propuesta de nombramiento. Si el cese anticipado afectara tanto a la persona titular como a la persona suplente, en los casos de renuncia, de decisión de la entidad proponente o de pérdida de la condición que habilite la designación, estos seguirán desempeñando sus funciones hasta el nombramiento de las nuevas personas. Las nuevas personas titulares o suplentes desarrollarán sus funciones durante el tiempo que reste para completar el mandato de quien causó la vacante a cubrir, sin perjuicio de la posible prórroga de su nombramiento para el siguiente mandato.

La LTPA no contiene más normas que las referidas sobre composición de la Comisión Consultiva ni hace referencia alguna al funcionamiento o competencias de la misma todo lo cual queda remitido a los Estatutos que las regula en sus artículos 14, régimen de funcionamiento, y 15 dedicado a las funciones.

Las reglas de funcionamiento prevén reuniones ordinarias, cada tres meses, y la posibilidad de convocatorias extraordinarias que podrá realizar la Presidencia a iniciativa propia o a propuesta de un tercio de las vocalías. El quórum de válida constitución es de la mitad de los miembros con presencia del presidente y secretario, en primera convocatoria, y de un tercio en segunda. Las decisiones se podrán adoptar por mayoría de asistentes, sin perjuicio de las mayorías cualificadas para los supuestos que prevea el reglamento interno de funcionamiento, contando para el caso de empate con el voto cualificado del presidente. Además de las reglas relativas al régimen de sesiones y acuerdos, los Estatutos contienen otras normas relativas a la sujeción de los miembros a las reglas de abstención y recusación de la LRJPAC y de la LAJA, al carácter no retribuido de las vocalías, sin perjuicio de las indemnizaciones por asistencia, a la secretaría, que será ejercida por quien ocupe la secretaría general, y a la capacidad del presidente de convocar a expertos para asesorar a la comisión en temas puntuales. Todo lo demás queda a lo que pueda disponer el futuro reglamento de funcionamiento interno y a la aplicación supletoria de las normas que, en materia de órganos colegiados, se contienen en la LRJPAC y la LAJA.

Todas las funciones del artículo 15 de los Estatutos tienen naturaleza consultiva o de asesoramiento, como ya se ha dicho, las funciones ejecutivas están concentradas en el Director. Entre las que atribuye, pueden distinguirse las de estricto asesoramiento o las de propuesta. Las del primer tipo son las más numerosas y las de mayor trascendencia: se reconoce una función general de asesoramiento al Director, en cuya virtud será solo quien podrá ejercer la

facultad de someter cualquier asunto derivado del ejercicio de sus funciones a consideración de la Comisión que, al efecto, emitirá el informe correspondiente. Además de esta competencia general, los Estatutos establecen la obligación de requerir el informe de la Comisión en los casos de separación de la persona titular de la Dirección en los supuestos del artículo 47.4.c) de la LTPA, así como en los casos de separación de los miembros de la Comisión; en los supuestos de anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones generales sobre las materias competencia del Consejo; y respecto de la propuesta de informe anual que el Director deberá presentar ante el Parlamento de Andalucía. En todos estos casos el informe deberá emitirse con carácter preceptivo, aunque su contenido no resulta vinculante para el destinatario, si bien, al menos, cuando ese destinatario sea el Director del CTPD, la desatención de los contenidos o criterios sustantivos contenidos en los informes requerirán de un mínimo de fundamentación o motivación, so pena de devaluar el papel y la posición de la Comisión.

El informe preceptivo de los anteproyectos de normas que se dicten en materia de competencia del Consejo, es decir, tanto en materia de transparencia como de protección de datos, es una función resaltable por su potencial influencia. Cabe advertir que aunque es una competencia prevista respecto a las agencias o entidades que puedan crearse en el ámbito autonómico en el artículo 37.1.h) de la LOPD, no está prevista en la LTPA en el ámbito de la transparencia (en cambio, sí está prevista en la LTBG, artículo 38, respecto del CTBG estatal)<sup>30</sup>. También debe hacerse notar que es una función consultiva que la Comisión ejerce no respecto del Director sino ante una administración externa, en este caso, la Administración de la Junta de Andalucía.

En cuanto a las funciones de propuesta, el artículo 15.1.b) de los Estatutos le otorga una amplia facultad de formular propuestas a la Dirección en el ámbito de las competencias del Consejo, especialmente en la elaboración de recomendaciones y directrices en las materias del Consejo. Aunque con ello la Comisión queda habilitada para efectuar propuestas y requerimientos al Director de manera muy extensa, también es cierto que resulta una competencia diseñada de manera muy débil ya que el Director no está en ningún caso obligado a atender las propuestas que se le hagan. Para el ejercicio de sus competencias, el Consejo deberá recibir la información necesaria para ejercer con conocimiento de causa sus funciones, en este sentido, el artículo 15.2 otorga a la Comisión la posibilidad de solicitar a la Dirección la información que estime oportuna para el desarrollo de sus funciones, ya sea del propio Consejo o de las personas y entidades incluidas en el ámbito de actuación del mismo, además, se impone a la Dirección la remisión trimestral a los miembros del Consejo de información sobre la actividad del Consejo y las materias de su competencia (artículo 15.3).

---

30 El Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (BOE núm. 268, de 5 de noviembre), atribuye en su artículo 12.b) esta función al CTBG.

#### **4. Organización administrativa del Consejo**

La organización del Consejo se completa con la estructura administrativa de puestos en los que se apoyará el trabajo de la institución. A ello dedican Estatutos los apartados 2 y siguientes del artículo 8, en los que diseña una estructura básica que se hace depender, como no podía ser de otra manera, del Director al cual quedarán adscritas todas las áreas y unidades administrativas incluidas en la relación de puestos de trabajo. En principio, se distinguen dos áreas sectoriales que, lógicamente, responden a los dos campos competenciales del Consejo, el de transparencia y el de protección de datos que se completan con la secretaría general y la asesoría jurídica, aunque la defensa procesal podrá encomendarse de forma independiente al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, mediante el correspondiente convenio que deberá contener una cláusula para evitar los supuestos de contraposición de intereses.

La estructura directiva se ocupará mediante funcionarios públicos del Subgrupo A1 elegidos mediante el procedimiento de libre designación. El resto de los puestos, se proveerán de acuerdo con lo dispuesto en la relación de puestos de trabajo, siendo de aplicación la normativa sobre función pública de la Junta de Andalucía, según dispone el artículo 16 de los Estatutos, si bien, las funciones que impliquen el ejercicio directo o indirecto potestades públicas o salvaguardia del interés general deberán ser de exclusiva atribución a funcionarios de carrera.

## **CAPÍTULO VII**

# **RÉGIMEN SANCIONADOR**

*José María Pérez Monguió*

Profesor titular de Derecho administrativo  
Universidad de Cádiz

### **SUMARIO**

I. INTRODUCCIÓN Y SISTEMÁTICA. II. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA. 1. Antecedentes. 2. Tramitación parlamentaria. III. SISTEMÁTICA DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN LA LTPA. IV. RÉGIMEN DISCIPLINARIO. 1. Sujetos responsables. 2. Infracciones. A. Infracciones en materia de publicidad activa. B. Infracciones en materia de acceso a la información pública. C. Infracciones por falta de colaboración con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos. 3. Sanciones disciplinarias. A. Sanción para las infracciones leves: la amonestación. B. Sanciones para las infracciones graves. a) Declaración del incumplimiento y publicación en el boletín correspondiente. b) Cese. C. Sanciones para las infracciones muy graves. 4. Procedimiento disciplinario. A. Consideraciones preliminares. B. Iniciación del procedimiento. C. Órganos competentes. 5. Régimen disciplinario para los altos cargos previstos en la Ley Andalucía 3/2005. A. Incoación. B. Instrucción. C. Resolución. D. Actuaciones previas. E. Medidas de carácter provisional. F. Prescripción de infracciones y sanciones. a) Prescripción de las infracciones. b) Prescripción de las sanciones. G. Caducidad del procedimiento sancionador. 6. Órganos competentes en materia sancionadora en la Administración Local. V. RÉGIMEN SANCIONADOR. 1. Sujetos responsables. 2. Infracciones. A. Infracciones imputables a personas físicas y jurídicas del artículo 4 de la LTPA. a) Infracciones muy graves. b) Infracciones graves. c) Infracciones leves. B. Infracciones imputables a las entidades de naturaleza privada del artículo 5 de la LTPA. 3. Sanciones. 4. Procedimiento sancionador. 5. Competencia sancionadora.



## I. INTRODUCCIÓN Y SISTEMÁTICA

El 9 de noviembre del 2013 se aprueba la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LGTB), una ley de carácter básico que ha venido a dotar de cierta uniformidad esta materia<sup>1</sup>, pues desde que se publicase la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega, las distintas Comunidades Autónomas han ido progresivamente aprobando sus respectivas leyes<sup>2</sup>, intensificándose el proceso tras la aparición de la Ley básica estatal.

Los distintos textos reúnen características comunes e innovaciones y mejoras que, generalmente, se han ido incorporando a las leyes posteriores. Sin embargo, resulta llamativo que todo este ejercicio de arquitectura jurídica que, parafraseando la exposición de motivos de la Ley Gallega, tenía y tiene por objeto hacer efectivo el derecho de los ciudadanos y de la sociedad civil a conocer la actividad de la Administración, con el fin de favorecer el control de la legalidad y oportunidad de las decisiones administrativas, careciera de los instrumentos necesarios para reprimir las acciones u omisiones que supusieran o constituyeran un incumplimiento de lo previsto en las distintas normas.

Esta ha sido la pauta seguida por todos los legisladores autonómicos, esquema que repitió la propia LGTB<sup>3</sup>. Esta tendencia tiene un punto de inflexión en junio de 2014, mes en el que se aprueba la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública en Andalucía. Una Ley que entre sus muchas virtudes y novedades con respecto a las normas existentes en España

- 
- 1 Véase, entre otros, S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2014.
  - 2 Entre estas leyes se encuentran la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears; Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Buen Gobierno o Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.
  - 3 De hecho, una de las faltas más importantes del Proyecto de la LTGB era la ausencia de medidas sancionadoras, tanto en caso de incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, como de indebida conculcación del derecho de acceso a la información pública. En la tramitación parlamentaria exclusivamente se incluyó, en el artículo 9.3, con la siguiente redacción: "El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora". Por otra parte, el artículo 20.6 de la LTGB prevé que "El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora". De estas dos infracciones, exclusivamente la segunda tiene la condición de básica en virtud de la disposición adicional octava. Véase, para saber más sobre las medidas sancionadoras en materia de transparencia, S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2014, pp. 288-290. Esta ausencia de régimen sancionador en materia de transparencia en la LTGB contrasta con el contenido del Título II de la Ley de Buen Gobierno, que en síntesis articula exclusivamente un régimen sancionador sobre esta materia. Véase, S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ob. cit., pp. 297 y ss.

sobre la materia, se encuentra la existencia de un régimen sancionador<sup>4</sup> que, como manifiesta la exposición de motivos “...trata de dar respuesta a una cuestión ampliamente demandada por las organizaciones promotoras de la transparencia y por la ciudadanía”. De esta manera, “Andalucía *lograba situarse* 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”, pues como manifestaría el Consejo de Estado, en el dictamen de la LTBG<sup>5</sup>, “para que un mandato sea auténticamente obligatorio es necesario prevenir las consecuencias que en cada caso hayan de derivarse de su incumplimiento”. Esto es una apuesta clara para que “la transparencia ya no sea una opción, sino que sea una obligación que hay que cumplir por parte de las Administraciones”<sup>6</sup>.

Esta innovación de la Ley andaluza ha sido seguida por las leyes autonómicas que se han ido publicando, como por ejemplo la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de la Generalitat de Cataluña, o la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana<sup>7</sup>.

- 
- 4 La importancia y significación del régimen sancionador en el Proyecto de Ley tuvo que ser reconocido por el Grupo Parlamentario Popular, a través de la intervención de Salas Machuca en el debate a la totalidad, cuando manifestó que: “Hoy podemos comprobar que aquellos argumentos de entonces eran, por ampulosos, rotundamente falsos. Este proyecto no nos sitúa a la vanguardia de nada. No diré que han parido ustedes un ratón, pero sí que el proyecto es casi un clon de la Ley nacional. Y que la única novedad, la principal, la más importante, radica en que efectivamente se explicita un régimen sancionador, cuestión que en la Ley estatal se deja para posterior desarrollo reglamentario” (DSPA núm. 73, de 27 de marzo de 2014).
  - 5 Dictamen 707/2012, de 19 de julio de 2012, del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707>.
  - 6 Véase la intervención de Pérez Fernández, del Grupo Parlamentario Socialista, en el debate final del Proyecto de Ley, (DSPA núm. 82, de 11 de junio de 2014, p. 16). Este carácter novedoso y uno de los puntos fuertes de la Ley se puso de relieve en la intervención del Consejero de la Presidencia en el Debate final del Proyecto de Ley cuando manifestó que: “Así como un régimen sancionador del que estamos también plenamente orgullosos”. Un régimen –y voy terminando– ampliamente demandado por la ciudadanía, por los expertos y las organizaciones que vienen trabajando en el reconocimiento al derecho del acceso a la información pública. Un aspecto que garantiza que los incumplimientos tengan consecuencias. Los gobiernos actuales no podemos mirar para otro lado, y menos aun cuando los ciudadanos han hablado con una voz propia y clara reclamando cambios. Todos los que estamos aquí tenemos la responsabilidad de combatir este desapego y descontento de la ciudadanía, lo tenemos que trabajar, así como esa quiebra de confianza que tienen actualmente con los gobernantes. Debemos recuperar el valor y el sentido de la política útil, y el servicio de los intereses generales (DSPA núm. 82, de 11 de junio de 2014, p. 22).
  - 7 Aunque igualmente es cierto que se han publicado leyes con posterioridad a la Ley andaluza que no han incorporado un régimen sancionador como, por ejemplo, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja o incluso lo han hecho de manera muy parca como la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (art. 10).

En este contexto, el estudio del régimen sancionador de la transparencia en Andalucía, al margen de su importancia intrínseca, tiene un valor añadido precisamente por el hecho de la necesidad de adentrarse en un campo nuevo, sin precedentes. De esta manera, el presente capítulo tiene por objeto el estudio del Título VI de la LTPA, con el fin de destacar aquellas novedades, aciertos y posibles defectos o mejoras que podrían realizarse en el sistema articulado.

Para abordar este cometido, al margen de una breve referencia a los antecedentes y a la tramitación parlamentaria, distinguiré, a efectos sistemáticos, entre el régimen disciplinario y el régimen sancionador con el fin de aportar claridad expositiva. Con todo, es importante señalar desde un primer momento que no se expondrán ni el procedimiento sancionador, pues existe una referencia al régimen básico en la materia, ni, en el ámbito disciplinario, el procedimiento previsto para el personal funcionario o laboral en la medida que existe una remisión al procedimiento general, sin aportar ninguna novedad. Sin embargo, he considerado oportuno dedicar algunos epígrafes al régimen sancionador de los altos cargos, pues este procedimiento está regulado en la normativa andaluza, concretamente en la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos.

## II. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

### 1. Antecedentes

En el primer Anteproyecto de la Ley de Transparencia en Andalucía, de 4 de junio de 2013, no se contemplaba un régimen sancionador. Esta situación fue criticada, entre otros por el Sindicato Andaluz de Funcionarios quien, en su propuesta para una Ley de Transparencia en Andalucía, manifestaba que “Por ello debería contener un capítulo adicional de infracciones y sanciones a la Ley, con un apartado donde queden graduadas las infracciones a la Ley, según la gravedad, y un apartado de sanciones, todo ello, en aras de garantizar el cumplimiento de dicha transparencia. Sin el mismo, la Ley queda vacía de contenido, pues no habría consecuencias en su incumplimiento”<sup>8</sup>. Esta cuestión fue solventada en el anteproyecto de 2 de enero de 2014, que contemplaba el Título VI, bajo la rúbrica *régimen sancionador*. Un título que sufriría muy pocos cambios o modificaciones hasta llegar a proyecto de ley.

---

8 Véase el resumen y valoración de las propuestas recibidas en la plataforma web para la participación en la elaboración de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, donde se realizaban algunas recomendaciones en este sentido, [[http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/INFORME\\_SOBRE\\_LAS\\_PROPUUESTAS\\_CIUADANAS\\_RECIBIDAS\\_EN\\_LA\\_WEB\\_0.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/INFORME_SOBRE_LAS_PROPUUESTAS_CIUADANAS_RECIBIDAS_EN_LA_WEB_0.pdf)] (consultado 28 de diciembre de 2014).

Las modificaciones fueron esencialmente las derivadas de las observaciones del Dictamen 73/2014, de 27 de enero del Consejo Consultivo que, aunque manifiesta que el anteproyecto “responde en términos generales a las exigencias constitucionales” realizaba algunas recomendaciones de cierto calado que esencialmente supusieron adiciones y mejoras de los preceptos existentes.

### Modificaciones tras el Dictamen del Consejo Consultivo

Art.	Anteproyecto (enero de 2014)	Proyecto de Ley (18 febrero de 2014)
50.2 <i>in fine</i>	La potestad sancionadora respecto de las infracciones tipificadas en esta Ley se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en ella y en la normativa en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y <i>del procedimiento administrativo de aplicación.</i>	<p><i>Modificación:</i> La potestad sancionadora (...) se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en ella y en la normativa de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y <i>del procedimiento administrativo sancionador.</i></p> <p><i>Adición:</i> Las infracciones disciplinarias se registrarán por el procedimiento previsto para el personal funcionario, estatutario o laboral que resulte de aplicación en cada caso.</p>
51.1	Son responsables de las infracciones, aun a título de <i>mera</i> inobservancia...	<p><i>Modificación:</i> Son responsables de las infracciones, aun a título de <i>simple</i> inobservancia, las personas...</p>
52.1.d)	El incumplimiento del principio de veracidad en la información publicada o suministrada.	Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.e).
52.3.a)	El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que no constituya infracción grave o muy grave.	El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II.

53.1.b)	La reiteración en la comisión de faltas graves.	Se entenderá por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.
53.2.b)	El incumplimiento del principio de veracidad en la información suministrada	Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.e).
53.2.c)	La reiteración en la comisión de faltas leves.	La reincidencia en la comisión de faltas leves. Se entenderá por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.
56.5 <i>in fine</i>		Adición: Para la imposición y graduación de estas sanciones accesorias se atenderá a la gravedad de los hechos y su repercusión, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.
57.1	Para la imposición de las sanciones establecidas en el presente título se seguirán las disposiciones previstas en el procedimiento sancionador o, en el caso del personal al servicio de entidades, el régimen disciplinario que en cada caso resulte aplicable.	Para la imposición de las sanciones establecidas en el presente título se seguirán las disposiciones previstas en el procedimiento sancionador o, en el caso de infracciones imputables al personal al servicio de entidades, el régimen disciplinario funcional, estatutario o laboral que en cada caso resulte aplicable.

## 2. Tramitación parlamentaria

La tramitación parlamentaria del Título VI de la Ley de Transparencia fue relativamente pacífica, pues de las 10 enmiendas al texto presentadas por los tres grupos parlamentarios representados en la Cámara, solo 2 fueron aceptadas.

Las enmiendas del Grupo Popular –104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 y 111– fueron todas rechazadas pues la gran parte, salvo las 104, 105 y 106, suponían unas mejoras técnicas que a mi juicio resultaban innecesarias, por una razón de fondo en la concepción de la Ley. Esto es, el Gobierno andaluz, con buen criterio, optó por llevar al Parlamento un proyecto de ley, que a diferencia de la LTBG, no contempla un título específico dedicado al buen gobierno<sup>9</sup>. Desde el inicio de la tramitación, el Grupo Parlamentario Popular intentó que la Ley andaluza reprodujera el esquema de la LTBG y, por ende, contemplara una regulación de esta materia. En coherencia con esta posición, propusieron en todos los preceptos en que se hacía referencia al Consejo de Transparencia y Protección de Datos que se sustituyera por Consejo de Transparencia, Buen Gobierno y Protección de Datos. Sin embargo, al no prosperar el régimen del buen gobierno, la única opción era rechazar todas estas enmiendas.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista presentó dos enmiendas –37 y 38– que si fueron aceptadas por la Ponencia<sup>10</sup>. La primera suponía una mejora en la redacción, mientras la segunda tenía por objeto suavizar o dar una mayor flexibilidad a la sanción prevista en el artículo 55.2.c).2º, que contemplaba la imposibilidad de ser nombrados en cargos similares por tres años, para manifestar que la sanción podría ser de hasta tres años.

---

9 Como manifestamos en su momento, “La LTBG dedica el Título segundo al Buen Gobierno. Un título con una identidad y unas características específicas que lo diferencian del Título primero, Transparencia de la actividad pública. De esta manera, son diversos los títulos competenciales, el ámbito de aplicación, el régimen sancionador e incluso la entrada en vigor, que a diferencia del resto de la Ley, se produjo en el momento de la publicación de la misma, todo ello sin olvidar que solo en una fase final de tramitación de la Ley se atribuyeron competencias, en materia de buen gobierno, al Consejo de Transparencia. La conjunción de todos estos factores nos conducen a entender que hubiera sido más adecuado, desde un punto de vista de técnica normativa, la elaboración de una ley específica sobre el régimen de los altos cargos que incluyera también el buen gobierno. Especialmente cuando el Gobierno ha anunciado la presentación en el Congreso de un proyecto de ley sobre altos cargos”, S. Fernández Ramos y J. Mº Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ob. cit., pp. 297 y ss.

10 BOPA núm. 460, de 26 de mayo de 2014.

Art.	Proyecto de Ley	Ponencia
51.1	Son responsables de las infracciones, aun a título de simple inobservancia, las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que realicen las acciones u omisiones tipificadas en la presente Ley con dolo, culpa o negligencia.	Son responsables de las infracciones, aun a título de simple inobservancia, las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que realicen acciones o que incurran en las omisiones tipificadas en la presente Ley con dolo, culpa o negligencia.
55.2.c).2º	La imposibilidad para ser nombrados en cargos similares por un período de tres años.	No poder ser nombrados para ocupar cargos similares por un periodo de hasta tres años.

### III. SISTEMÁTICA DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN LA LTPA

La LTPA dedica el Título VI al régimen sancionador, un título compuesto de ocho artículos (50 a 58) en los que con una sistemática adecuada diseña y articula el complejo sistema sancionador que requiere la Ley para ser efectiva. Esta dificultad se debe, entre otras cuestiones, a la diversidad de responsables que se prevén en el artículo 51, como son las autoridades, directivos y el personal al servicio de las entidades del artículo 3 de la LTPA, las personas físicas y jurídicas del artículo 4 LTPA y las entidades del artículo 5. Por tanto, la variedad de sujetos responsables y sus distintas naturalezas, pues están sujetos desde la Administración de la Junta de Andalucía, hasta los partidos políticos, pasando por las personas adjudicatarias de contratos del sector público en los términos previstos en el pertinente contrato, no permite o no hace posible la existencia de un mismo régimen jurídico. De esta manera, conviven en el mismo título de la Ley un régimen disciplinario previsto para las autoridades, directivos y el personal al servicio de las entidades recogidas en el artículo 3 LTPA y un régimen sancionador para los responsables de los artículo 4 y 5 de la LTPA.

Esta dualidad ha tenido su reflejo en la sistemática del Título VI, pues, al margen de los artículos dedicados al régimen jurídico (art. 50), los responsables (art. 51), el procedimiento (art. 57) o la competencia sancionadora (art. 58), en los que se contienen, en un mismo precepto las previsiones tanto disciplinarias como sancionadoras, se diferencia entre infracciones (art. 52) y sanciones disciplinarias (art. 55) previstas para los responsables del artículo 3, de las infracciones y sanciones previstas para los responsables de los artículos 4 y 5. El Legislador,

acertadamente, ha distinguido entre estos últimos responsables, dedicando el artículo 53 a las infracciones imputables a las personas físicas y jurídicas del artículo 4 y el artículo 54 a las entidades del artículo 5, recogiendo en un único precepto las sanciones (art. 56).

La sistemática por la que optó el Legislador andaluz, partiendo de la premisa de que fue la primera ley de transparencia en España dotada de un régimen sancionador, considero que fue acertada. Ello no impide que, una vez aprobadas tres leyes autonómicas –Comunidades Autónomas de Murcia, Canarias y Cataluña– que disponen de sus respectivos regímenes sancionadores, puedan extraerse mejoras sistemáticas para la LTPA, aunque las mismas reproduzcan en gran medida el esquema de la norma andaluza. En este sentido destaca, por su claridad, la Ley 12/2006, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la cual divide su Título V, dedicado al régimen sancionador, en dos capítulos, sin perjuicio de un primero sobre normas generales. El segundo capítulo está consagrado al régimen disciplinario, estableciendo las personas responsables, faltas disciplinarias, sanciones y procedimiento; esquema que es reproducido en el capítulo tercero, en relación al régimen sancionador.

## IV. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

### 1. Sujetos responsables

La LTPA le atribuye, con carácter general, la condición de responsables, tanto para las infracciones disciplinarias como “sancionadoras”, “aún a título de simple inobservancia, a las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que realicen acciones o que incurran en omisiones tipificadas en la presente Ley con dolo, culpa o negligencia”<sup>11</sup>, para en un segundo momento, manifestar que con carácter particular, “son responsables: las autoridades, directivos y personal al servicio de las entidades previstas en el artículo 3”.

---

11 En un sentido idéntico, artículos 41.3 Ley Murcia 12/2014, 67.1 Ley Canarias 12/2014, o 30.1 Ley Comunidad Valenciana 2/2015. En el Anteproyecto de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía que se remitió al Consejo Consultivo, la redacción de este precepto en vez de manifestar “aún a título de simple inobservancia”, se refería a “mera inobservancia”. Esta expresión fue criticada por el Órgano Consultivo al manifestar que «en relación con la expresión “mera inobservancia” (recuérdese que en el art. 130 de la Ley 30/1992 se alude a los responsables “aún a título de simple inobservancia”), el Consejo Consultivo debe puntualizar que la “mera inobservancia” no puede ser entendida como el reconocimiento de una responsabilidad objetiva, pues resulta exigible la concurrencia de voluntariedad, aunque solo sea en un grado leve». Dictamen 707/2012, de 19 de julio de 2012, del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707>, p. 58.

Esta última referencia a autoridades y directivos requiere realizar algunas precisiones. Así en primer lugar, el concepto autoridad plantea ciertas dudas en cuanto a su alcance. Las leyes de transparencia autonómicas que disponen de régimen sancionador han optado, en el caso de la Región de Murcia, por hacer referencia exclusivamente a las autoridades y al personal al servicio de las entidades del artículo 5 –art. 42 Ley 12/2014– mientras que Canarias por su parte, dispone que son responsables las personas que tengan la consideración de alto cargo de acuerdo con su Ley autonómica y el personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad de Canarias y de las entidades y organismos recogidos en el artículo 2.1 –art. 67.2.a) Ley 12/2014–. Estas referencias no aportan una solución total a la cuestión del concepto “autoridad”, concepto que no viene definido en la legislación andaluza, pues aunque resulta evidente que los altos cargos, recogidos en el artículo 2 de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos<sup>12</sup>, se incluyen en el concepto autoridad, lo cierto es que si el propósito del Legislador andaluz hubiera sido equiparar autoridad a alto cargo, lo hubiera podido hacer. Sin embargo, esta opción hubiera sido muy restrictiva, pues recordemos que el concepto de alto cargo en Andalucía se encuentra en la Ley 3/2005, que exclusivamente afecta al ámbito de la Junta de Andalucía, mientras que la LTPA también se extiende, entre otras, a las entidades que integran la Administración Local andaluza –art. 3.1.d)–, y si a ellos unimos que el concepto de alto cargo no existe en la Administración Local, el vacío o la deficiencia se hubiera hecho evidente<sup>13</sup>.

12 Artículo 2.1 Ley 3/2005: “A los efectos de esta Ley, se consideran altos cargos el Presidente de la Junta de Andalucía, el Vicepresidente o Vicepresidentes, los Consejeros y todos aquellos empleos de libre designación por el Consejo de Gobierno que implican especial confianza o responsabilidad y, particularmente, los siguientes: a) Los Viceconsejeros, Secretarios Generales, Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos de las Consejerías y asimilados. b) Los miembros del Gabinete de la Presidencia de la Junta de Andalucía. c) Los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía. d) El Presidente, los Consejeros electivos que desempeñen sus funciones con carácter exclusivo y a tiempo completo y el Secretario General del Consejo Consultivo de Andalucía. e) Los Presidentes, Consejeros Delegados y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía, o de las sociedades mercantiles con participación directa de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus Organismos Autónomos, superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno como si son nombrados por los propios órganos de gobierno de dichas entidades y sociedades. f) Los Delegados del Consejo de Gobierno en las entidades y sociedades aludidas en el párrafo anterior. g) Los Presidentes, Directores y asimilados de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía. h) Los Presidentes, Directores y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las demás entidades de la Administración de la Junta de Andalucía, y de las fundaciones y consorcios con participación directa de la misma superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno como si son nombrados por los propios órganos de gobierno de las mismas. i) Los Delegados Provinciales de las Consejerías, Directores Provinciales de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía o asimilados. j) Cualquier cargo nombrado por Decreto o Acuerdo del Consejo de Gobierno con rango igual o superior a Director General. k) Los demás altos cargos de libre designación que sean calificados como tales en normas con rango de ley o reglamento”.

13 La LTBG, a la hora de determinar el ámbito de aplicación en materia de buen gobierno, manifiesta en su artículo 25.2 que “este título será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de

La solución a este enigma la podemos hallar en la LTBG, en materia de buen gobierno. En el Título II de la LTBG no se hace referencia al concepto autoridad pero extiende el título de la Ley a los altos cargos que tengan tal consideración en aplicación de la normativa en materia de conflicto de intereses –art. 26.1–, y a los altos cargos asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno Local –art. 26.2–. Por tanto, en una solución integradora se podría mantener que el concepto autoridad incluirá, cuanto menos, tanto a los altos cargos previstos en la Ley 3/2005, como a los alcaldes y concejales.

Los directivos requieren un análisis distinto pues, en el caso de la Junta de Andalucía, recordemos que, en virtud del artículo 17.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, “las personas titulares de los órganos superiores y directivos tendrán la consideración de altos cargos” y, por tanto, el asunto no plantea complejidad alguna. Sin embargo, existe otro concepto de personal directivo, recogido en el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>14</sup>, que es, por ejemplo, el seguido en el ámbito de las Agencias conforme al artículo 70 de la Ley 9/2007 y la disposición adicional quinta de la Ley 1/2011, de Reordenación del Sector Público en Andalucía. Así, por ejemplo, el artículo 27.4 Decreto 88/1994, de 19 de abril, por el que se constituye la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias y se aprueban sus Estatutos, manifiesta que “tiene la consideración de personal directivo la persona titular de la Dirección Gerencia de la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias” o en el Decreto 26/2007, de 6 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, que atribuye esta condición a las personas titulares de la Subdirección General, de la Secretaría General y las personas titulares de las siguientes Direcciones: Dirección Económico-Financiera, Dirección de Inversiones Estratégicas, Dirección de Espacios de Innovación y Sectores Estratégicos y Dirección de Financiación y Fomento Empresarial (art. 35.1).

En el ámbito local no existían los cargos directivos hasta que se publica la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local, que incorpora el Título X a la LBRL, que distingue o diferencia entre órganos superiores y directivos en el artículo 130, siguiendo el ejemplo de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administra-

---

las Entidades Locales”. Véanse las consideraciones realizadas sobre la condición de alto cargo en la Administración Local en S. Fernández Ramos y J. M<sup>a</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ob. cit., pp. 297 y ss.

- 14 Artículo 13. *Personal directivo profesional*, “El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios: 1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración. 2. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. 3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados”.

ción General del Estado. Sin embargo, recordemos que el Título X exclusivamente es aplicable a los municipios de gran población.

	Órganos superiores	Órganos directivos
Municipios de gran población	Alcalde.  Los miembros de la Junta de Gobierno Local.	Los coordinadores generales de cada área o concejalía <sup>15</sup> .  Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.  El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma.  El titular de la asesoría jurídica.  El secretario general del Pleno.  El interventor general municipal.  En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.  Titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales.
Municipios de régimen común		

15 Téngase presente que la disposición adicional primera de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en su apartado treinta y tres, modifica el artículo 130.3 de la Ley 57/2003 cuando dispone que "El nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el Reglamento Orgánico Municipal permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario".

## 2. Infracciones

La LTPA tiene un cuadro de infracciones disciplinarias breve con nueve tipos, tres muy graves, cuatro graves y dos leves. Estas infracciones, con un ánimo sistemático pueden clasificarse, por materias, en tres grupos: publicidad activa, acceso y colaboración con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos.

### Infracciones disciplinarias en la LTPA

Materia	Infracción	Graduación
<b>Publicidad activa</b>	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 [art. 52.1.a) LTPA].	<b>Muy grave</b>
	El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II [art. 52.2.a) LTPA].	<b>Grave</b>
	El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II [art. 52.3.a) LTPA].	<b>Leve</b>
<b>Acceso</b>	La denegación arbitraria del derecho de acceso a la información pública [art. 52.1.b) LTPA].	<b>Muy grave</b>
	El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública [art. 52.2.b) LTPA].	<b>Grave</b>
	Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.e) [art. 52.2.d) LTPA].	
	El incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública [art. 52.3.b) LTPA].	<b>Leve</b>
<b>Colaboración con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos</b>	El incumplimiento de las resoluciones dictadas en materia de acceso por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en las reclamaciones que se le hayan presentado [art. 52.1.c) LTPA].	<b>Muy grave</b>
	La falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía [art. 52.2.c) LTPA].	<b>Grave</b>

### A. *Infracciones en materia de publicidad activa*

Como vemos en el cuadro del epígrafe anterior, la LTPA contempla tres infracciones relativas al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa<sup>16</sup>. La formulación de los tres tipos tienen un cuerpo común, que es el “incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II”, que es constitutivo de infracción leve para pasar a ser una infracción grave cuando el incumplimiento es reiterado, siguiendo el ejemplo del artículo 9.3 de la LTBG, y muy grave en los supuestos en que se ha desatendido el requerimiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos.

De esta manera, el Legislador andaluz realiza una apuesta firme por el impulso de la publicidad activa tipificando el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa como infracción leve e incrementando la gravedad de la infracción en virtud de dos criterios, como son la reiteración y la desatención de los requerimientos del Consejo<sup>17</sup>.

Así, la infracción grave contempla el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II [art. 52.2.a)] LPTA. Pero el concepto de reiteración plantea algunas incógnitas en la medida que el primer impulso es el de acudir al artículo 131.3.c) de la Ley 30/1992, que recoge como agravante la reincidencia. Sin embargo, en la infracción que nos ocupa, no es de aplicación o no resulta extrapolable el sentido de la agravante de la Ley básica, que se diferencia de la reincidencia, como ha mantenido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 11 de junio de 1999 (RJCA 1999/1621), en que, al margen de otros elementos, “comprende a infracciones cometidas incluso con una diferencia temporal superior a un año y es también independiente de que dichas infracciones participen o no de la naturaleza de la considerada en la que se quieren hacer valer los efectos agravatorios”<sup>18</sup>. Todo ello en la medida que en el artículo 55.1.a) no se define la reiteración como una agravante, sino como un elemento del tipo, que no va referido a anteriores infracciones, ya que aluden a una reiteración de conductas. En consecuencia, cuando se produzca un incumplimiento reiterado

16 Téngase presente que las infracciones en materia de publicidad activa van referidas a las obligaciones del Título II de la LTPA. Esta circunstancia impide que se puedan sancionar obligaciones de publicidad activa previstas en otras normas. Sin embargo, este no es el caso de las obligaciones en el artículo 54 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, pues el artículo 10.3 de la LTPA, insertado en el Título II, establece que “Las entidades locales de Andalucía publicarán, además, la información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como las actas de las sesiones plenarias”.

17 La Ley Murcia 12/2014 recoge las mismas infracciones, con la misma graduación, en su artículo 43. Por su parte, la Ley Canarias 12/2014 tiene dos tipos muy similares a los recogidos en la LTPA, pero tienen un carácter más restrictivo. Así, mientras la Ley andaluza tipifica “el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa”, la Ley canaria tipifica como infracción grave el incumplimiento reiterado de la obligación de publicar la información que se relaciona en el Título II [art. 68.1.A).3.a)] y, como infracción leve, el incumplimiento de la obligación de publicar dicha información. Véanse los artículos 31.1.a), 31.2.a) y 31.3.a) de la Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

18 Véase D. Sánchez Reyero, “Dosimetría punitiva en el seno del derecho administrativo”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 8, 2009, en el que lleva a cabo un análisis entre reincidencia y reiteración.

de las obligaciones de publicidad activa<sup>19</sup>, los órganos competentes en materia sancionadora podrán entender perfeccionado el tipo, pero deberá quedar acreditado en el mismo procedimiento la existencia de esa reiteración. Distinto es el supuesto que se produciría cuando hubiera recaído una sanción no necesariamente firme por el incumplimiento de obligaciones de publicidad activa y, posteriormente, se produzcan nuevas infracciones, en cuyo supuesto el órgano instructor podría aplicar la agravante de reiteración.

En último lugar la infracción muy grave –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 [art. 52.1.a) LTPA]– es una manifestación del artículo 20 de la LTPA que atribuye al Consejo de Transparencia y Protección la posibilidad de efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones de publicidad activa. En este sentido, partiendo de la exigencia del tipo de que el requerimiento sea expreso, la LTPA no establece un plazo para entenderlo desatendido.

En este sentido, no sería apropiado dejar esta cuestión al criterio del Consejo, que podría determinar en cada caso el plazo para atender el requerimiento y cuyo incumplimiento supondría la perfección del tipo. De esta manera, se debería establecer un plazo máximo de cumplimiento. Con el fin de solventar o canalizar esta situación se podría acudir al régimen previsto en la LTPA en relación al derecho de acceso del artículo 20.

Este precepto fija el plazo en 20 días desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para, en este caso, cumplir con la obligación de publicidad activa. Dicho plazo es susceptible de prórroga por igual periodo en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada, en este caso de la obligación, así lo requiera<sup>20</sup>.

## ***B. Infracciones en materia de acceso a la información pública***

La LTPA contempla cuatro infracciones en relación al derecho de acceso a la información pública. En primer lugar, se encuentra la denegación arbitraria del derecho de acceso. Esta infracción, calificada como muy grave, requiere para la perfección de su tipo la denegación,

---

19 La Sentencia del Tribunal Supremo, de 3 de diciembre de 2008, Sala de lo Contencioso (RJ 2009/2005) incluso contempla esta reiteración cuando se produce de forma simultánea (F.J. 6º).

20 La Ley Canarias 12/2014 suaviza este tipo cuando exige que “se haya desatendido más de tres veces, en un periodo de dos años, el requerimiento expreso del comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública” [art. 68.1.A).1.a)]. Esta opción no me resulta acertada en la medida que se prevé una cierta relajación y, por tanto, el Consejo pierde fuerza en el ejercicio de su actividad pues se deberá desatender tres veces el requerimiento y además en un periodo de dos años.

por tanto, una resolución expresa; pero por otra parte exige que esta última sea arbitraria<sup>21</sup>, es decir, que carezca de motivación en los términos exigidos por el artículo 54 de la Ley 30/1992<sup>22</sup>.

En segundo lugar se encuentra la infracción grave de suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, consagrado en el artículo 6.e) de la LTPA<sup>23</sup>. El citado principio exige que la información sea cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia<sup>24</sup>. Este tipo, por tanto, exige conjuntamente que se produzca el suministro de información, entiendo que en el ejercicio del derecho de acceso, y que la misma no sea cierta o exacta.

En tercer lugar, y por último, se encuentran dos infracciones, una grave y otra leve, relativas al incumplimiento de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso. De esta forma, recordemos que el artículo 20 de la LTPA, bajo la rúbrica *Plazo de resolución y notificación*, establece, en línea de máximos, que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. Sin embargo, prevé un plazo de resolución y notificación de 20 días hábiles que podrá prorrogarse por el órgano competente para resolver por igual periodo, pero exclusivamente en los casos en que el volumen o la complejidad de la información solicitada así lo requieran. Con todo, debemos tener presente que estos plazos exclusivamente afectan a la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales; por tanto, para las demás administraciones y entidades se aplicará el régimen básico de la LTBG que prevé el plazo de un mes<sup>25</sup>.

Una vez realizada la anterior precisión, la primera infracción contemplada es “El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información

---

21 Esta infracción ha tenido una recepción desigual por parte de las leyes de transparencia autonómicas dotadas de un régimen sancionador. Así, la Ley Murcia 12/2014 la recoge, con idéntica redacción, como infracción muy grave [art. 43.2.b)], al igual que Ley Comunidad Valenciana 2/2015 [art. 31.1.b)]; pero, sin embargo, la Ley Canarias 12/2014 no la contempla. Véase J. Rodríguez-Arana Muñoz, “Discrecionalidad y motivación del acto administrativo en la Ley española de Derecho Administrativo”, en *Derecho PUCP*, núm. 67, 2011.

22 La Ley Cataluña 19/2014 no contempla esta infracción, al menos con la misma formulación. Sin embargo, tipifica como una infracción grave “desestimar sin motivación las solicitudes de acceso a la información pública” [art. 78.2.d)].

23 Como ha puesto de manifiesto Guichot Reina, en el Capítulo I de esta obra, “En este caso, en realidad, la conexión lo es con el propio principio de legalidad, puesto que la Administración está obligada a dar la información, tal cual consta sin que pueda manipularla o falsearla”.

24 Véase en el mismo sentido los artículos 43.3.d) Ley Murcia 12/2014 y 31.2.d) Ley Comunidad Valenciana 2/2015. En la Ley Canarias 12/2014 extiende esta infracción también a la publicidad activa cuando se tipifica como infracción grave “publicar o suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad...” [art. 68.1.A).2.e)].

25 Véase el Capítulo III de la presente obra.

pública” [art. 52.2.b) LTPA]. Este tipo, que tiene la calificación de grave, exige el “incumplimiento reiterado”. Este último concepto no debe ser entendido en el sentido de la agravante del artículo 131.3.c) de la Ley 30/1992, sino como un elemento del tipo, que no va referido a anteriores infracciones ya que aluden a una reiteración de conductas, como es el incumplimiento de los plazos de resolver las solicitudes de acceso. Esa infracción no deja resquicio para no aplicar el tipo ante cualquier retraso en la resolución de acceso cuando sea reiterado.

El segundo tipo recogido es “El incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública” [art. 52.3.b) LTPA]. Esta infracción tiene la calificación de leve, lo que provoca que en los supuestos de incumplimientos justificados, no será de aplicación. Sin embargo, la naturaleza del incumplimiento, justificado o no, no empece la aplicación del tipo anterior, esto es, el incumplimiento reiterado.

### ***C. Infracciones por falta de colaboración con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos***

En el cuadro de infracciones disciplinarias se encuentran tres que recogen o prevén tipos que tienen como propósito sancionar la falta de colaboración o el incumplimiento de resoluciones o requerimientos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos.

De esta manera, al margen de la infracción muy grave de “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”, analizada en el epígrafe de infracciones en materia de publicidad activa, se encuentran, la infracción muy grave de incumplimiento de las resoluciones dictadas en materia de acceso por el Consejo [art. 52.1.c) LTPA]<sup>26</sup> o la infracción grave de la falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo, [art. 52.2.c) LTPA]<sup>27</sup>.

## **3. Sanciones disciplinarias**

La LTPA exclusivamente contempla una serie de sanciones para las autoridades y directivos, pues, tal como se ha realizado en otras Comunidades Autónomas que ha aprobado sus

---

26 En un sentido idéntico, el artículo 43.2.c) Ley Murcia 12/2014 y el artículo 31.1.c) Ley Comunidad Valenciana 2/2015. La Ley Canarias 12/2014 contempla esta infracción, que la califica como muy grave, pero exige para la perfección del tipo el incumplimiento reiterado más de tres veces, en un periodo de tres años [art. 68.1.A)1.b)].

27 En un sentido idéntico, los artículos 43.3.c) Ley Murcia 12/2014 y 31.2.c) Ley Comunidad Valenciana 2/2015. La Ley Canarias 12/2014 exige en el tipo de esta infracción “la negativa reiterada” [art. 68.1.A).2.d)]. Véase el epígrafe del Capítulo III, “La impugnación de resoluciones de acceso”.

leyes con posterioridad a la andaluza, en el caso de infracciones cometidas o imputables al personal al servicio de las entidades previstas en el artículo 3 de la Ley, se realiza una remisión a las sanciones que pudieran recaer con arreglo al régimen disciplinario que en cada caso resulte aplicable<sup>28</sup>.

Las sanciones previstas en la LTPA son muy similares a las contempladas en la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, como tendremos ocasión de observar en las siguientes páginas, y que se concretan en la amonestación, la declaración de incumplimiento y la publicación en el Boletín Oficial correspondiente, el cese y la imposibilidad de ser nombrados para cargos similares por un plazo de tres años. Por tanto, en gran medida son extrapolables las reflexiones realizadas en una obra anterior cuando manifestábamos que se ha articulado “un sistema de sanciones que se restringen al reproche, podríamos decir moral, de la conducta del infractor que, en el caso de la amonestación, queda en una esfera privada y que, en el caso de la publicación, se exterioriza para el conocimiento de terceros. En este sentido no parece de recibo que el régimen de sanciones se circunscriba a este tipo de sanciones, pues desde la ciudadanía se observa con recelo este tipo de medidas para el incumplimiento de la Ley por parte de los Altos Cargos”<sup>29</sup>. Incluso en los supuestos en que se imponga la sanción de cese o de ocupar un cargo similar por un periodo de hasta tres años, las mismas no tienen consecuencias en la esfera particular y patrimonial del sujeto en la medida que no supone una merma de su patrimonio actual y solo tiene una repercusión en las expectativas futuras<sup>30</sup>.

28 Con la misma fórmula, Ley Murcia 12/2014 (art. 41.1) y 34.1 Ley Comunidad Valenciana 2/2015. La Ley Canaria 12/2014 prevé que la comisión de infracciones por parte del personal al servicio de las entidades y organismos del artículo 2 se remite a “las sanciones previstas en la respectiva normativa aplicable al personal, de acuerdo con el régimen funcionario, estatutario o laboral al que esté sujeto el mismo” [art. 68.2.B)]. La Ley Cataluña 19/2014 dedica un artículo concreto a las sanciones aplicables al personal al servicio de las administraciones pública, en el cual prevé que “las sanciones aplicables al personal al servicio de las administraciones pública por la comisión de infracciones tipificadas por la presente Ley son las establecidas por la legislación de la función pública con relación a las faltas disciplinarias” (art. 82.1). Esta última disposición contempla la posibilidad de concurso de ley que resuelve cuando dispone que “si el supuesto de infracción puede quedar incluido en alguna de las infracciones disciplinarias establecidas por la legislación de la función pública, se aplicará esta última legislación” (art. 82.2).

29 J. M<sup>a</sup>. Pérez Monguió, “Régimen de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía”, en AA.VV., *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2011, p. 253.

30 El esquema de sanciones disciplinarias de los altos cargos de la LTPA ha sido seguido por la Ley Murcia 12/2014, Ley Canarias 2/2014 y Ley Comunidad Valenciana 2/2015. Sin embargo, la Ley Cataluña 19/2014 ha dado un salto sin precedentes en materia de altos cargos en nuestro país, cuando ha incorporado al cuadro de sanciones las de naturaleza pecuniaria, con multas que pueden llegar a los 12.000 euros, y otras de carácter novedoso como son: la pérdida de la pensión indemnizatoria graduada o la suspensión del ejercicio del cargo (art. 81).

### Sanciones disciplinarias en la LTPA

INFRACCIONES (art. 52)	Leves	Graves	Muy graves
<i>Imputables a personal al servicio de las entidades del artículo 3</i>	Sanciones que correspondan con arreglo al régimen disciplinario que deba aplicarse en cada caso.		
<i>Imputables a autoridades y directivos</i>	Amonestación	Declaración del incumplimiento y publicación en el boletín oficial correspondiente.  Cese en el cargo.	Todas las previstas para infracciones graves.  No poder ser nombrados para ocupar cargos similares por un período de hasta tres años.

Realizadas estas breves reflexiones, pasemos al análisis de las sanciones previstas para las autoridades y directivos en la LTPA, en virtud de la gravedad de las infracciones.

#### A. Sanción para las infracciones leves: la amonestación

La amonestación está reservada para las infracciones leves, es decir, para los supuestos de incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II [art. 52.3.b)] y el incumplimiento injustificado de las obligaciones de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública [art. 52.3.a)].

La amonestación, generalizada para la sanción de infracciones leves de los altos cargos<sup>31</sup>, tanto en la normativa específica como en la propia de transparencia, no parece razonable en un régimen sancionador de autoridades, en la medida que a estos “servidores públicos” se les debería exigir un plus que dejara de manifiesto la especial responsabilidad que ostentan y el daño y la desconfianza que provocan en el sistema con sus posibles incumplimientos, pues la amonestación, que tiene un carácter privado, no parece una sanción adecuada, al menos con carácter exclusivo, en esta materia. Por este motivo, creo que sería conveniente que la misma

31 En este mismo sentido, pueden verse los artículos 16.2 Ley Andalucía 3/2005; 18.1 Ley Cataluña 13/2005; 21.3 Ley Cantabria 1/2008; 67.1 Ley La Rioja 8/2003; 12.2 Ley Asturias 4/1995; 14.2 Ley Galicia 9/1996; 15.2 Ley Navarra 19/1996; 16.2 Ley Baleares 2/1996 o 17.1 Ley Canarias 3/1997.

fuera acompañada de la declaración de incumplimiento con publicidad<sup>32</sup>; medida que no debe ser contemplada, como mantendremos en el epígrafe siguiente, como una sanción sino precisamente como una medida de transparencia.

### **B. Sanciones para las infracciones graves**

La LTPA contempla para las infracciones graves dos modalidades de sanciones. En primer lugar se halla la declaración de incumplimiento y publicación en el boletín oficial correspondiente y, en segundo lugar, el cese. Sin embargo, surge la duda de si nos hallamos ante sanciones de naturaleza alternativa, acumulativa o simplemente ambas son inseparables.

La redacción del artículo 55.2.b) no aporta demasiada luz, pues dispone simplemente que “podrán aplicarse las siguientes sanciones”. Esta circunstancia, en el caso de las infracciones leves, no origina problemas, en la medida que exclusivamente se establece como sanción la amonestación. Sin embargo, esta situación es distinta en el caso de las infracciones graves y muy graves para las que se prevén distintas sanciones, circunstancia que exige un esfuerzo encaminado a solventar esta cuestión que en absoluto es baladí pues en virtud de las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora debe existir una clara concreción de las consecuencias de las infracciones tipificadas.

Inicialmente podría mantenerse que nos encontramos ante dos sanciones alternativas, siguiendo el ejemplo de la Ley Murcia 12/2014, que introduce expresamente una disyuntiva entre ambas sanciones para el caso de las infracciones graves<sup>33</sup>. Si siguiéramos este sendero donde una sanción excluye a la otra, nos podría llevar a situaciones de difícil justificación, comenzando por la desproporción entre ambas. Así, ante una infracción grave, un alto cargo podría ser sancionado con la declaración de su incumplimiento y su publicación en el boletín oficial correspondiente –una sanción sin consecuencias más allá del reproche moral y el conocimiento general de la sanción recaída–, o el cese, una sanción contundente y con claras consecuencias en su esfera personal.

La segunda opción consistiría en que las sanciones tuviesen una naturaleza acumulativa y que fuese el órgano competente el que decidiera, en virtud de los hechos y de las circunstancias que les hubiesen rodeado, entre imponer una o las dos sanciones.

32 En La Ley Cataluña 19/2014 se contemplan como sanción para las infracciones leves, la amonestación y la declaración de incumplimiento con publicidad [art. 81.1.c)]. Estas sanciones pueden imponerse indistintamente o incluso conjuntamente. En el caso de la Ley Comunidad Valenciana 2/2015 el cese y la declaración del incumplimiento y publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana se aplican conjuntamente [art. 34.2.b)].

33 Artículo 44.2.b) Ley Murcia 12/2014: “En el caso de faltas graves, la declaración formal del incumplimiento sancionado y su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, o el cese en el cargo”.

Por último, existe la posibilidad de entender que nos hallamos ante sanciones conjuntas e inseparables. Es decir, que la sanción por infracciones graves conlleva la imposición de las dos. Esta opción parece la más razonable, pues no parece lógico que se imponga la sanción de cese y sin embargo, no se publique su incumplimiento en el boletín oficial correspondiente o incluso al revés. Una cuestión distinta es si resulta excesiva la sanción de cese por la comisión de infracciones graves pues, por ejemplo, en la Ley Canarias 12/2014 exclusivamente se contempla la sanción de la “declaración de incumplimiento de la Ley y la publicación en el Boletín Oficial de Canarias” [art. 68.2.A.c)], dejando el cese para las muy graves<sup>34</sup>.

#### a) *Declaración del incumplimiento y publicación en el boletín correspondiente*

Esta sanción se contempla en todas las leyes de transparencia aprobadas en nuestro país que disponen de un régimen sancionador, entre las que no se incluye como hemos visto la LTBG, al menos en materia de transparencia pues en el Título II de Buen Gobierno sí se recoge. En Canarias se recoge como sanción exclusiva para las infracciones graves, en Murcia como alternativa al cese y, sin embargo, en la Ley Cataluña 19/2014 tan solo se contempla para las infracciones leves<sup>35</sup>.

Puede entenderse que esta sanción responde al principio de transparencia, principio que preside la regulación de los altos cargos, pero entendemos que no debería ser configurada como una sanción, ni alternativa, ni acumulativa, ni necesaria, sino como una consecuencia del régimen especial de este tipo de personal al servicio de la ciudadanía que exige una

34 En la Ley Andalucía 3/2005 las infracciones graves son sancionadas con “la declaración del incumplimiento de la Ley y la publicación de esta en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” (art. 16.1) y “serán en su caso cesados y no podrán ser nombrados para ocupar cargos de los relacionados en el artículo 2, por un periodo de hasta tres años” (art. 17.2).

35 En las leyes autonómicas de altos cargos existe una variedad de situaciones en relación a esta sanción. De este modo, Cataluña la contempla como sanción conjunta con la destitución inmediata para las infracciones graves –art. 18.1 Ley 13/2005–; Cantabria, como una de las posibles sanciones en el caso de las muy graves –art. 21.1.a)– y como sanción necesaria en las graves –art. 21.2.a) Ley 1/2008–; La Rioja, como un instrumento de publicidad en los supuestos de infracciones graves y muy graves –art. 67.3 Ley 8/2003–; Asturias, Baleares y Canarias prevén como sanción principal para la infracciones graves y muy graves la declaración del incumplimiento y la publicación en el *Boletín Oficial de Principado de Asturias, Baleares y Canarias* –art. 12.1 Ley 4/1995, 16.1 Ley 4/2001 y 3/1997 respectivamente–; Galicia obliga a la publicación en el *Boletín Oficial de Galicia* de los acuerdos en que se declare la responsabilidad muy grave o grave –art. 14 Ley 19/1996–; Navarra, en los supuestos de infracciones graves y muy graves, establece como sanción la declaración del incumplimiento pero reserva exclusivamente la publicación en el *Boletín Oficial* de las segundas –art. 15.1 Ley 19/1996–; y Castilla-La Mancha y Extremadura reservan esta medida para las faltas graves, pues en el caso de las muy graves la sanción será la destitución inmediata –art. 11 Ley 11/2003 y 9.1.b) Ley 5/1996 respectivamente–. En el caso de Andalucía, que se sitúa en la misma línea que Asturias, Baleares y Canarias, está configurada como sanción necesaria principal para los supuestos de infracciones graves y muy graves, en las que se procederá a la declaración de incumplimiento y a la publicación en el *Boletín Oficial*.

especial publicidad y especialmente cuando se trate de incumplimientos de la LTPA<sup>36</sup>. Por tanto, otorgar carta de sanción a esta medida nos parece un tanto desmesurado y, por ello, resulta acertada la opción seguida por La Rioja, en su Ley de Altos Cargos, cuando dispone que “la imposición de una sanción muy grave o grave deberá ser objeto de publicación en el *Boletín Oficial de La Rioja*” (art. 67.3 Ley 8/2003) o de un manera más imprecisa pero con el mismo sentido Galicia –art. 14.1 Ley 9/1996, de 18 de octubre, de Incompatibilidades de los Miembros de la Xunta de Galicia y Altos Cargos de la Administración Autónoma–<sup>37</sup>. Igualmente resulta interesante, por lo novedoso, la previsión del artículo 72 de la Ley Canaria 12/2014 cuando exige que las sanciones que se impongan por la comisión de infracciones muy graves y graves previstas en la Ley se harán públicas en el Portal de Transparencia, sin perjuicio de la publicación en el *Boletín Oficial de Canarias* y de que puedan hacerse constar en los informes del comisionado de Transparencia y Acceso a la información pública.

Todo ello en la medida que las infracciones son cometidas por una autoridad pública en el ejercicio de sus funciones y, por tanto, todo lo relativo al ejercicio de esas funciones debería ser público, también las sanciones que pudieran recaer, incluidas las leves. Por este motivo, entiendo que no existe una incompatibilidad entre el sistema que propugnan las leyes de altos cargos de la Rioja o de Galicia de publicar los incumplimientos, incluso en los supuestos de infracciones leves sancionadas con la amonestación, siempre y cuando la resolución sea firme, junto con la publicación en el portal de transparencia.

#### b) Cese

El cese constituye la otra sanción para las infracciones graves de la LTPA<sup>38</sup>. Una sanción que provoca algunas dudas, pues no parece razonable que se sancione con el cese a una autoridad y que, sin embargo, no se prevea, como hizo la Ley Andalucía 3/2005, para el caso de las infracciones graves y muy graves, la imposibilidad de ser nombrado para otro cargo aunque

36 Como señala Meseguer Yebra, cuya opinión secundamos, “resulta peculiar que la publicidad del incumplimiento se perfile como sanción, como castigo en sí misma y no como requisito formal a determinados efectos. Recuerda, con efecto inverso, a la difusión de las sentencias condenatorias como medida para el restablecimiento al perjudicado en el pleno disfrute de su derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 9.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen)”, J. Meseguer Yebra, *Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de los miembros del gobierno y altos cargos de la Administración*, Bosch, Barcelona, 2007, pp. 274.

37 Sorprendentemente Castilla-La Mancha reserva esta medida para las faltas graves, pues en el caso de las muy graves la sanción será la destitución inmediata –art. 11 Ley 11/2003– como si en el caso de las muy graves fueran incompatibles la una con la otra. La consideración de la publicación como sanción podría explicar el sentido de ese precepto en la medida que podrían querer evitar una doble sanción cuando podría considerarse como un simple instrumento de publicidad.

38 Una sanción que tiene carácter alternativo en la Ley Murcia 12/2014, se prevé como una de las sanciones en la Ley Cataluña 19/2014, como inhabilitación para ocupar un alto cargo durante un periodo máximo de un año o simplemente no se contempla, como es el caso de la Ley Canarias 12/2014.

sea en un plazo o por un periodo más breve que el previsto para las infracciones graves y muy graves de la Ley de Altos Cargos andaluza<sup>39</sup>.

Con todo debemos tener presente que los altos cargos electos no podrán ser sancionados con el cese, pues esta es una materia reservada a Ley Orgánica<sup>40</sup>.

---

39 Artículo 17. *Imposibilidad de ocupar altos cargos*, Ley Andalucía 3/2005: "1. Quienes hubieran sido sancionados por la comisión de una infracción muy grave de las tipificadas en esta Ley serán, en su caso, cesados y no podrán ser nombrados para ocupar cargos de los relacionados en el artículo 2, por un período de entre tres y diez años. 2. Quienes hubieran sido sancionados por la comisión de una infracción grave de las tipificadas en esta Ley serán, en su caso, cesados y no podrán ser nombrados para ocupar cargos de los relacionados en el artículo 2, por un período de hasta tres años. 3. En la graduación de las medidas previstas en este artículo se valorará la existencia de perjuicios para el interés público si no se hubiera tenido en cuenta para tipificar la infracción, el tiempo transcurrido en situación de incompatibilidad, la repercusión de la conducta en los administrados y, en su caso, la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles". Con la regulación actual podrían darse situaciones no deseables como, por ejemplo, que una vez cesado por la comisión de una infracción grave de la LTPA fuese nombrado inmediatamente, mediante el sistema de las puertas giratorias, en otro cargo o incluso que antes de que recayera la sanción pasase a ocupar otro cargo, lo que haría ineficaz la sanción de cese.

40 En este sentido la Ley Cataluña 19/2014 prevé expresamente que no son aplicable a los cargos electos las sanciones de: destitución del cargo, la inhabilitación y la suspensión del ejercicio del cargo. Esta fue una cuestión que suscitó una larga batería de críticas al Ejecutivo nacional en relación al anteproyecto de la Ley 19/2013, comenzando por el Dictamen del Consejo de Estado 707/2012 cuando manifestaba que «Por lo que se refiere al contenido de este artículo 27, debe señalarse la necesidad de precisar que la sanción consistente en "la destitución en los cargos públicos que ocupen" los sujetos infractores prevista en el apartado 2.c) no se aplica a los cargos electos (así, por ejemplo, el Alcalde, que sin duda alguna está incluido en el ámbito de aplicación de estas normas), pues su destitución no puede en ningún caso derivar de lo previsto en una norma administrativa, por más que se trate de una ley». Finalmente se introdujo en el artículo 22.3 de la LTBG, actual 25.3, la siguiente precisión: "La aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en el presente título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo". Véase S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ob. cit., pp. 308-311.

**Comparativa del régimen de sanciones del buen gobierno, altos cargos y  
transparencia en la CCAA de Andalucía**

<b>Infracciones</b>	<b>Ley 19/2013</b>	<b>Ley Andalucía 1/2014</b>
<b>Leves</b>	Amonestación	Amonestación
<b>Graves</b>	<p>Declaración del incumplimiento de la Ley y su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial que corresponda.</p> <p align="center">0</p> <p>La no percepción, en el caso que la llevará aparejada, de la correspondiente indemnización por cese del cargo.</p>	<p>Declaración del incumplimiento y publicación en el boletín oficial correspondiente.</p> <p align="center">0 / +</p> <p>Cese</p>
<b>Muy grave</b>	<p>Declaración del incumplimiento de la Ley y su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial que corresponda.</p> <hr/> <p>Serán destituidos del cargo salvo que ya hubieran sido cesados y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado por un periodo de entre 5 y 10 años.</p> <hr/> <p>La no percepción, en el caso que la llevará aparejada, de la correspondiente indemnización por cese del cargo.</p>	<p>Declaración del incumplimiento y publicación en el boletín oficial correspondiente.</p> <p align="center">+</p> <p>Cese</p> <p align="center">+</p> <p>Imposibilidad de ser nombrados para ocupar cargos similares por un periodo de tres años.</p>

### C. Sanciones para las infracciones muy graves

Las infracciones muy graves se sancionan con todas las previstas para las infracciones graves, esto es la declaración de incumplimiento y publicación en el boletín oficial correspondiente y el cese, más la imposibilidad de ser nombrados para ocupar cargos similares por un periodo de tres años<sup>41</sup>. En este sentido podría pensarse que es innecesaria la referencia al cese, pues si se sanciona con la prohibición de ser nombrados podría entenderse que la misma lleva implícita la primera, en el caso de que estuviese en el momento en que recayera la resolución en el ejercicio del cargo. Sin embargo, lo cierto es que otorga claridad al precepto pues de no contemplar el cese podría incluso llegar a cuestionarse si la autoridad podría continuar hasta que fuese cesado por cualquier motivo, momento en el que se aplicaría la sanción de “forma diferida”<sup>42</sup>.

Con todo, hubiera podido resultar acertado incluir una serie de criterios para la graduación para poder concretar o delimitar el alcance de la sanción para ocupar un cargo similar<sup>43</sup>, sin olvidar que esta prohibición no afecta a los cargos electos ni al derecho de sufragio pasivo, tal como hizo en su momento la Ley Andalucía 3/2005, que recoge una serie de criterios que pueden ser clasificados en objetivos y subjetivos<sup>44</sup>.

Entre los primeros se encontrarían la existencia de perjuicios para el interés público si no se hubiera tenido en cuenta para tipificar la infracción<sup>45</sup>, el tiempo transcurrido en situación de incompatibilidad y la percepción indebida de cantidades por el desempeño

41 Esta sanción coincide con la prevista en la Ley Andalucía 3/2005 para las infracciones graves (art. 17.1), mientras que para las muy graves se contempla una horquilla de entre tres y diez años (art. 17.2). Las leyes de transparencia que contienen o prevén un régimen sancionador contemplan esta sanción para las infracciones muy graves –[art. 44.2.b) Ley Murcia 12/2014, art. 68.2.A.c) Ley Canarias 12/2014 y art. 34.2.c.c.2) Ley Comunidad Valenciana 2/2015 hasta tres años; y Cataluña 19/2014 entre uno y cinco años [art. 81.1.a).4<sup>o</sup>]– y en el caso de Cataluña también se prevé para las infracciones graves por un periodo máximo de un año [art. 81.1.b).4<sup>o</sup> Ley 19/2014].

42 De hecho la Ley Murcia 12/2014 reproduce literalmente la fórmula del Legislador andaluz para las sanciones muy graves y la Ley Canarias 12/2014 manifiesta que “las infracciones muy graves serán sancionadas con la declaración de incumplimiento de la Ley, su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, cese en el cargo e imposibilidad de ser nombrado como alto cargo por un periodo de hasta tres años” [art. 68.2.A.c)].

43 Véanse también los criterios de la Ley Cataluña 19/2014 (art. 81.2).

44 J. M<sup>a</sup>. Pérez Monguió, “Régimen de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía”, en AA.VV., *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, ob. cit., p. 257.

45 En este sentido, P. García Mexía –*Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*, Aranzadi, 2001, p. 265– discrepa en el hecho de que este criterio sea idóneo para la graduación de las sanciones en la medida que todas las infracciones tipificadas suponen de una forma u otra la existencia de un perjuicio para el interés público. Algunas Comunidades Autónomas han contemplado este criterio, como puede verificarse en los artículos 19.2 Ley Cataluña 13/2005; 13.3 Ley Asturias 4/1995; 15.3 Ley Galicia 9/1996; 16.4 Ley Navarra 19/1996; 17.2 Ley Baleares 2/1996; 9.3 Ley Extremadura 5/1996.

de actividades públicas incompatibles<sup>46</sup> y dentro de los subjetivos c) la repercusión de la conducta en los administrados<sup>47</sup>.

## 4. Procedimiento disciplinario

### A. Consideraciones preliminares

La LTPA contiene escasas referencias al procedimiento disciplinario, salvo alguna precisión en la relación a la incoación y al inicio del mismo. Así, en el artículo 50.2 prevé que las “infracciones disciplinarias se registrarán por el procedimiento previsto para el personal funcionario, estatutario o laboral que resulte de aplicación en cada caso” y el artículo 57.1 dispone que para la imposición de las sanciones, cuando sean imputables al personal al servicio de las entidades, el régimen disciplinario funcional, estatutario o laboral que en cada caso resulte de aplicación.

Esta opción del Legislador andaluz de remitir a los regímenes específicos resulta correcta. Sin embargo, podría mejorarse pues no contempla, al menos expresamente, a los altos cargos, aunque podríamos realizar una interpretación extensiva y entender que la referencia al régimen estatutario se extiende a los anteriores. Con todo, entiendo que esta extensión no resulta imprescindible, aunque aportaría claridad, pues el artículo 51.2.a) incluye, entre los posibles responsables, las autoridades, junto con los directivos y el personal al servicio de las entidades previstas en el artículo 3. Por tanto, y ante la falta de referencia al régimen que seguirán los altos cargos, lo razonable es optar por el mismo esquema de la LTPA para el resto de sujetos responsables. Esto es remitirnos al régimen disciplinario de los altos cargos, que se encuentra en la Ley Andalucía 3/2005<sup>48</sup>.

46 Contemplan el mismo criterio, los artículos 19.2 Ley Cataluña 13/2005; 68.1 Ley La Rioja 8/2003; 13.3 Ley Asturias 4/1995; 15.3 Ley Galicia 9/1996; 16.4 Ley Navarra 19/1996; 17.2 Ley Baleares 2/1996; 19.1 Ley Canarias 3/1997; y 9.3 Ley Extremadura 5/1996.

47 Algunas Comunidades han contemplado este criterio para la graduación de la prohibición de acceso a cargo público, véanse artículos 19.2 Ley Cataluña 13/2005; 13.3 Ley Asturias 4/1995; 15.3 Ley Galicia 9/1996; 16.4 Ley Navarra 19/1996; 17.2 Ley Baleares 2/1996; y 9.3 Ley Extremadura 5/1996.

48 En este sentido, la Ley Canarias 12/2014 dispone que “El procedimiento para el ejercicio de la potestad disciplinaria prevista en esta Ley, cuando el presunto responsable sea una persona que tenga la consideración de alto cargo, se ajustará al establecido por la normativa de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma. Cuando el presunto responsable tenga la condición de personal al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma el procedimiento se ajustará al establecido para el personal funcionario, estatutario o laboral que resulte de aplicación en cada caso”, (art. 70.2). La Ley Murcia 12/2014 hasta el momento que no se apruebe la ley que desarrolle los aspectos relativos al buen gobierno derivados de la legislación básica estatal y regule el régimen de los altos cargos al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y asimilados a los mismos, previstos en la disposición final primera, establece que el “procedimiento aplicable para la imposición de sanciones señaladas en

## B. Iniciación del procedimiento

La iniciación del procedimiento, recogida en el artículo 57.2 de la LTPA, reproduce el contenido del artículo 69.1 LRJPAC y del propio artículo 31.1 de la LTBG, y manifiesta que se producirá de oficio<sup>49</sup>, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos.

En este caso, al margen de las particularidades previstas para cada una de las distintas Administraciones, conviene realizar dos precisiones u observaciones importantes. En primer lugar, la denuncia de los ciudadanos es una de las formas previstas de inicio del procedimiento que se contemplan en la LTPA. Como es conocido, la denuncia es un acto de colaboración por el cual se ponen en conocimiento de la Administración determinados hechos que pueden dar lugar a la incoación del procedimiento administrativo que, como tiene declarada la jurisprudencia no convierte por sí sola al denunciante, salvo que tuviera la condición de interesado –art. 31 LRJPAC–. En este sentido hubiera resultado oportuno que la Ley Andalucía 3/2005, o ahora la LTPA, hubiera otorgado a los ciudadanos denunciante la posibilidad de conocer, al menos, si su acto de denuncia dio lugar a la incoación del procedimiento. Somos conscientes de que la jurisprudencia en materia de régimen disciplinario ha blindado a los empleados “públicos profesionales”, bajo el paraguas del mérito profesional y de la capacidad, del interés de terceros pero es muy distinta la condición de las autoridades, que son cargos de confianza política (salvo los electos) y, por tanto, se les debe exigir un plus de transparencia y los asuntos que se deriven de su actuación como cargo público y las infracciones que cometan deberían ser conocidas.

De hecho, ya el artículo 30.2 y 3 Ley Andalucía 3/2005 o el artículo 55.2 de la LTPA prevén la declaración del incumplimiento y su publicación en el *Boletín del Estado* o diario oficial que corresponda en el caso de infracciones graves y muy graves. Por tanto, en el caso de denunciante estimamos que debería ser obligatorio informarles, al menos, de si se procedió a incoar el procedimiento<sup>50</sup>, pues del incumplimiento en los supuestos de infracciones graves

---

el artículo 44.2 a aquellos que tuvieran la condición de altos cargos de la Administración regional o se encontrasen asimilados a los mismos será el dispuesto en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. En lo no previsto en el mismo, se aplicarán las normas procedimentales vigentes para la exigencia de la responsabilidad disciplinaria del personal funcionario al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia” (art. 45.2). Véase sobre el régimen previsto en el Título II de la Ley 19/2013 en S. Fernández Ramos y J. M<sup>a</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ob. cit., pp. 301-398.

49 En el mismo sentido artículo 36.2 Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

50 En este sentido conviene recordar que el artículo 34.1 del Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de Los Altos Cargos de la Administración General del Estado, dispone que “1. El acuerdo de iniciación de los procedimientos sancionadores se adoptará por el órgano competente

y muy graves tendrá conocimiento por medio de los boletines o diarios oficiales. Igualmente, conviene señalar que hubiera resultado oportuno seguir el ejemplo del derogado, por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, artículo 32.1 Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, y haber previsto la posibilidad de que “si el denunciante así lo solicita, se garantizará el sigilo sobre su identidad”.

La segunda cuestión que merece nuestra atención es la facultad que se atribuye al Director del Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, siguiendo el ejemplo del artículo 38.2.e) de la LTBG de “instar la incoación de expedientes disciplinarios o sancionadores de acuerdo al Título VI” [art. 48.1.b)]. Debemos observar que el precepto atribuye al Director del Consejo la facultad de “instar” al órgano competente el inicio del procedimiento<sup>51</sup>. En el caso de la LTBG, el órgano competente deberá motivar, en su caso, su decisión de no hacerlo pero solo corresponde a este último la facultad de decidir si lo incoa o no. La LTPA ha dado un paso más cuando dispone que “el órgano competente estará obligado a incoar el procedimiento y a comunicar al Consejo el resultado del mismo” (art. 57.2). Por tanto, los órganos competentes están, por la LTPA, obligados a incoar el procedimiento, a diferencia de la LTBG que exclusivamente requiere que, en caso de que no se incoe, se motive<sup>52</sup>.

---

según el artículo 21 de la Ley 5/2006, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. El procedimiento se formalizará en los términos previstos en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, se comunicará por la Oficina de Conflictos de Intereses al Instructor, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se *notificará al denunciante* y al interesado, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado y, en el supuesto de que el hecho pudiera ser constitutivo de una vulneración del artículo 8.5 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, se le notificará también a la empresa o sociedad en la que fuera a prestar sus servicios el interesado”.

- 51 En el mismo sentido, artículos 41.4 Ley Murcia 12/2014 o 36.3 Ley Comunidad Valenciana 2/2015.
- 52 En el caso de que, al amparo de la LTBG, el órgano competente opte por incoar el procedimiento no se plantean problemas, pero en caso de no hacerlo la Ley prevé que deberá motivar su decisión de no incoar el procedimiento, decisión que entendemos debe ser notificada al Presidente del Consejo. En este punto, la incógnita es si existe alguna posibilidad de recurso contra la decisión del órgano competente de no incoar el procedimiento y, en su caso, si debería entrar en el fondo del asunto o simplemente decidir sobre la incoación. En este sentido, no parece razonable que, debido al papel del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, al que le corresponde instruir los procedimientos en el ámbito de la Administración General del Estado, que una simple negativa por parte de un órgano, pueda poner fin a la posibilidad de conocer esa cuestión. Por este motivo, estimamos, debido a la sensibilidad de la materia y los bienes jurídicos protegidos y del papel de órgano cualificado que ostenta el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que la negativa del órgano competente o incluso la inactividad del mismo debería ser susceptible de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, quien debería decidir exclusivamente sobre la decisión de incoación.

### C. Órganos competentes

La LTPA remite la competencia para la imposición de sanciones disciplinarias a los órganos que determine la normativa aplicable en la Administración o entidad a la que pertenezca el sujeto infractor (art. 58)<sup>53</sup>.

## 5. Régimen disciplinario para altos cargos previstos en la Ley Andalucía 3/2005

Una de las grandes e importantes novedades de la Ley Andalucía 3/2005 en relación a la Ley 5/1984 fue, como manifiesta en la exposición de motivos, articular “un completo régimen sancionador, inexistente en la regulación anterior, para quienes infrinjan la Ley”. Sin embargo, su punto más débil es la ausencia de atención al procedimiento en la medida que solo se establecen los órganos sancionadores, las actuaciones previas y las medidas de carácter provisional, pese a que si bien es cierto que también dedica un precepto a la prescripción de infracciones y sanciones –art. 20 Ley 3/2005–, aunque solo sea para realizar una remisión al régimen previsto en la Ley 30/1992, dando lugar a un procedimiento escasamente regulado. Con todo, para cubrir este vacío la Ley Andalucía 3/2005, en el artículo 18, dispone que “el procedimiento sancionador se regirá por lo dispuesto en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, salvo en las peculiaridades específicas del mismo”<sup>54</sup>. Esta remisión al Real Decreto 1398/1993 es común en el resto de leyes autonómicas de altos cargos<sup>55</sup>, con la excepción de Baleares que dispone que “el procedimiento sancionador se regirá por lo que dispone el Decreto 45/1995, de 4 de mayo, mediante el cual se aprueba el reglamento de régimen disciplinario de la función pública de la comunidad autónoma de las Islas Baleares”<sup>56</sup>.

El artículo 21 de la Ley Andalucía 3/2005, desarrollado a su vez por el artículo 21 del Decreto Andalucía 176/2005, distingue entre los órganos competentes para la incoación, instrucción y resolución que a su vez varían en virtud de si el presunto infractor es miembro o no del Consejo de Gobierno, comprendiéndose en el mismo, como establece el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las

---

53 En el mismo sentido artículo 37.1 Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

54 Véase M<sup>a</sup>. J. Gallardo Castillo, *Los principios de la potestad sancionadora, Teoría y práctica*, Iustel, Madrid, 2008; M. Gómez Tomillo, *Derecho administrativo sancionador*, Aranzadi, 2008. H. Gosálbez Pequeño, *El procedimiento administrativo sancionador (Teoría y práctica)*, Madrid, Editorial Dykinson, 2013.

55 Incluso alguna remite a lo dispuesto en el Reglamento del procedimiento sancionador general de la Comunidad Autónoma, como es el caso del artículo 15 Ley Asturias 4/1995.

56 Artículo 19 Ley Baleares 2/1996.

personas titulares de la Presidencia de la Junta de Andalucía, de la Vicepresidencia o Vicepresidencias, en su caso, de las Consejerías y los Consejeros y Consejeras sin cartera.

### **A. Incoación**

El órgano competente para iniciar el procedimiento de sanción dependerá de si el alto cargo es miembro o no del Consejo de Gobierno. En el primer caso corresponderá al Consejo de Gobierno y en el segundo, al titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos.

### **B. Instrucción**

La instrucción, cuando los posibles infractores sean miembros del Consejo de Gobierno, corresponderá a este último designar quién desarrollará esta fase del procedimiento y para el resto de altos cargos el titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos.

### **C. Resolución**

La fórmula de la Ley Andalucía 3/2005 para dibujar el escenario de la competencia para la imposición de las sanciones responde a un doble criterio:

- Orgánico. Corresponde al Consejo de Gobierno la imposición de las sanciones cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del Consejo de Gobierno con independencia de si son leves, graves o muy graves.
- De gravedad. Corresponderá al Consejo de Gobierno la imposición de sanciones muy graves en todos los supuestos. En los supuestos de sanciones por infracciones graves o muy graves corresponderá al titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos.

### Órganos competentes

<b>Incoación</b> (art. 21.1 Ley 3/2005)	Presuntos infractores	Órgano competente
	Altos cargos miembros del Consejo de Gobierno.	Consejo de Gobierno.
	Altos cargos no miembros del Consejo de Gobierno.	Titular de la que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos.
<b>Instrucción</b> (art. 22.2 Ley 3/2005)	Miembros del Consejo de Gobierno.	Quien designe el Consejo de Gobierno.
	Altos cargos no miembros del Consejo de Gobierno.	Titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos.
<b>Resolución</b> (art. 22.3 Ley 3/2005)	Altos cargos miembros del Consejo de Gobierno.	Consejo de Gobierno.
	El resto de altos cargos cuando sean infracciones muy graves.	
	Altos cargos no pertenecientes al Consejo de Gobierno en los supuestos de infracciones leves y graves.	Titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y de otros cargos públicos.

#### D. Actuaciones previas

La Ley Andalucía 3/2005 no contiene referencia alguna a las medidas previas al inicio del procedimiento sancionador. Ahora bien, el artículo 18 de la Ley establece, como hemos expuesto anteriormente, que “el procedimiento sancionador se regirá por lo dispuesto en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, salvo las peculiaridades específicas del mismo”. En consecuencia, resulta de plena aplicación el artículo 12 de la citada norma estatal que dispone que “con anterioridad a la iniciación del procedimiento, se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifiquen tal iniciación. En especial, estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la

identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros casos”.

El citado precepto, como podemos observar, no hace referencia alguna a la posibilidad de notificar al interesado el inicio de las citadas actuaciones y, por tanto, a diferencia de otras disposiciones autonómicas<sup>57</sup>, este comportamiento no resulta exigible, sin que ello quiera decir que no sea posible o factible.

Estas actuaciones previas, continúa el artículo 12 del Real Decreto 1398/1993, “serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de estos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente”. Esta indeterminación del Real Decreto fue superada por el Decreto Andalucía 176/2005. El artículo 19 del citado Decreto, bajo la rúbrica *Actuaciones previas al procedimiento sancionador*, atribuye la facultad, a los órganos competentes en cada caso para incoar el procedimiento sancionador<sup>58</sup>, de ordenar “que realice actuaciones previas reservadas con objeto de determinar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación”. Las informaciones obtenidas serán elevadas al órgano que ordenó las actuaciones a quién corresponderá determinar si procede a la apertura del expediente sancionador.

### **E. Medidas de carácter provisional**

El artículo 21 de la Ley Andalucía 3/2005 prevé que “el órgano competente para resolver el procedimiento podrá acordar motivadamente, como medida de carácter provisional, la suspensión de empleo y sueldo con los efectos previstos en la legislación en materia de función pública, así como de cualquier autorización de libramientos a quienes estén incurso en un procedimiento sancionador por infracción de lo establecido en la presente Ley”; precepto que viene a ser un concreción del artículo 15 del Real Decreto 1398/1993, bajo la rúbrica *medidas de carácter provisional*, que como hemos expuesto anteriormente es la norma por la que se registró el procedimiento sancionador en materia de altos cargos<sup>59</sup>.

Sin embargo, la Ley de Altos Cargos vincula, a su vez, la suspensión de empleo y sueldo a los efectos previstos en la legislación en materia de función pública y, por tanto, se produce una remisión a la Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público, que prevé que “El funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribu-

57 Véanse los artículos 16 Ley Asturias 4/1995, 19.1 Ley Galicia 9/1996, 17.1 Ley Navarra 19/1996, 18.2 Ley Baleares 2/1996, 22.2 Ley Canarias 3/1997 y 22.2 Ley Cantabria 1/2008.

58 Esta facultad corresponde al Consejo de Gobierno cuando los altos cargos formen parte del mismo y en los restantes casos corresponderá a quien ostente la titularidad de la Consejería de Justicia y Administración Pública (arts. 21 Ley Andalucía 3/2005 y 21 Decreto Andalucía 176/2005).

59 Véase el artículo 18 Ley Andalucía 3/2005.

ciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo<sup>60</sup>. La consecuencia final resulta desafortunada, pues el esquema salarial de los altos cargos no es asimilable al previsto para los empleados públicos y, por ello, la remisión a las retribuciones básicas no parece muy acertada. Ante esta situación, proponemos que en estos casos y mientras se mantenga la suspensión se equipare la retribución básica a la correspondiente a un funcionario del grupo A<sup>61</sup>.

## **F. Prescripción de infracciones y sanciones**

La Ley 3/2005 remite en esta materia, en su artículo 20, al régimen de prescripción establecido en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común y, por tanto, a lo establecido en el artículo 132 de la citada norma<sup>62</sup>.

Curiosamente, este último precepto comienza manifestando que las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan y solo, como es el caso que nos ocupa, en los supuestos en que no se prevea nada al respecto, se aplicará supletoriamente lo previsto en la norma.

### *a) Prescripción de las infracciones*

El artículo 132 de la Ley 30/1992 prevé un plazo de prescripción para las infracciones muy graves de tres años, de dos años para la graves y de seis meses para las leves<sup>63</sup>.

Resulta de especial importancia determinar el *dies a quo* que, como dispone el citado precepto, se iniciará desde el día que se hubiera cometido la infracción. Sin embargo, como bien señalan Gamero Casado y Fernández Ramos, “esta regla puede plantear problemas en el caso de infracciones continuadas, sin que la LRJPAC dé respuesta a tales supuestos. Para estos casos, las leyes sectoriales suelen establecer que el plazo de prescripción se computará a partir de la

---

60 Artículo 98.3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público.

61 Véase, sobre este particular, C. Ortuño Navalón y R. Manzana Laguarda, *Las retribuciones de los empleados públicos*, Tirant lo Blach, Valencia, 2008.

62 Son numerosas las Comunidades Autónomas que se remiten al régimen de la Ley 30/1992 –art. 25 Ley Cantabria 1/2008; art. 14 Ley Asturias 4/1995; art. 20 Ley Navarra 9/1996; art. 22 Ley Baleares 2/1996 o 51 Ley Extremadura 1/2014– y otras que reproducen, como es el supuesto de La Rioja –art. 748/2003– y de Canarias –art. 24 Ley 3/1997–, que sin hacer referencia a la Ley 30/1992, reproducen su artículo 132. Véase, en esta materia, L. A. de Diego Díez, *Prescripción y caducidad en el Derecho administrativo sancionador*, Bosch, Barcelona, 2009.

63 En Cataluña, donde solo se contempla la existencia de infracciones leves y graves, los plazos de prescripción se prevén expresamente y coinciden con los establecidos en la Ley 30/1992 –art. 22 Ley 13/2005–. En la Comunidad de Galicia, sin embargo, se establecen unos plazos distintos, de 5 años para las muy graves, tres años para las graves y seis meses para las leves –art. 16 Ley 9/1996–.

total consumación de la conducta constitutiva de la infracción, es decir, desde el cese completo de la conducta infractora”<sup>64</sup>. La Ley 3/2005, al remitir en esta materia a la Ley 30/1992, no contempla, por tanto, una solución para los supuestos de faltas continuadas; supuesto que es susceptible de producirse en esta materia con cierta frecuencia, en la medida en que exista una causa de incompatibilidad y esta persista en el tiempo. Para estos supuestos, entendemos que no comenzarán a computarse los plazos de prescripción hasta que no cese la conducta que origina la infracción pues cualquier otra interpretación constituiría un fraude de ley.

La prescripción se interrumpirá con la iniciación del procedimiento, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador; circunstancia que exige la práctica de notificación como ha puesto de manifiesto, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2007 (*La Ley Juris*: 11020/2007) y se reanudará si, por causas no imputables al presunto responsable estuviese paralizado más de un mes.

En este sentido, cabe interrogarse sobre si las actuaciones previas, previstas en el artículo 19 del Decreto Andalucía 176/2005, podrían suspender el plazo de prescripción y la respuesta parece que es negativa no por el hecho de la falta de notificación al interesado de las actuaciones previas, sino por la falta de previsión de la norma de esta posibilidad en estos casos. Sin embargo, creemos que podría ser oportuno, y por ello lo proponemos de *legeferenda*, que la Ley contemplase, como sucede en determinados ámbitos como en el orden laboral, que la iniciación de las conductas inspectoras conducentes a la comprobación de la infracción suspenda la prescripción, siempre y cuando sea notificado al interesado. Esta reforma contribuiría, con todas las garantías oportunas para el interesado, a que la realización de actuaciones previas pudiesen ir en contra del propio interés público; más aún si cabe especialmente relevante en esta materia, al restringir, por el peligro de una posible prescripción, el tiempo dedicado a las indagaciones necesarias para poder proceder con rigor y con cierta certeza a la hora de iniciar un procedimiento sancionador.

Por último, sobre el *dies ad quem*, según la doctrina del Tribunal Supremo, la posibilidad de la prescripción de una infracción finaliza en el instante en que la Administración dicta y notifica la resolución sancionadora y, por tanto, el eventual recurso de la resolución y sus posibles demoras no tendrán efecto alguno sobre la prescripción de la infracción, aunque sí podría tener relevancia con respecto a la prescripción de la sanción. Sin embargo, como manifiestan Gamero Casado y Fernández Ramos “a la vista de la doctrina más reciente según la cual para que una resolución sancionadora sea ejecutiva es necesaria la resolución expresa del recurso interpuesto, un sector de la doctrina defiende que, si no hay sanción firme hasta ese momento, el plazo de preinscripción debería seguir abierto”<sup>65</sup>.

64 E. Gamero Casado y S. Fernández Ramos, *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2009, p. 628.

65 E. Gamero Casado y S. Fernández Ramos, *Manual básico de Derecho administrativo*, *ob. cit.*, p. 629.

### Prescripción de las infracciones

<b>Infracciones</b>	<b>Muy graves</b>	<b>Graves</b>	<b>Leves</b>
<b>Plazos</b>	3 años	2 años	6 meses
<b>Inicio del cómputo</b>	Desde el día de la comisión de la infracción. <i>Atención:</i> en los supuestos de infracciones continuadas se entenderá desde la cesación total de la conducta infractora.		
<b>Interrupción de la prescripción</b>	La prescripción se interrumpirá con la iniciación del procedimiento, <i>con conocimiento del interesado</i> . <i>Atención:</i> las actuaciones previas no suspenden el plazo de prescripción.		
<b>Reanudación del cómputo</b>	Cuando se paralice el procedimiento durante más de un mes por causas no imputables al presunto infractor.		
<b>Finalización del plazo</b>	En el momento en que la Administración dicta y notifica la resolución sancionadora.		
<b>Régimen jurídico</b>	El artículo 132 de la Ley 30/1992 por remisión del artículo 20 de la Ley Andalucía 3/2005.		

#### b) Prescripción de las sanciones

El artículo 132 de la Ley 30/1992, al igual que para la prescripción de las infracciones, establece que serán las leyes sectoriales las que fijen los plazos de prescripción de las sanciones. En el supuesto de que aquellas no los determinen –hipótesis que se da en el caso de la Ley Andalucía 3/2005–, las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves, al año.

El plazo de prescripción de las sanciones, como dispone el artículo 132.3 de la Ley 30/1992, comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción; interrumpiéndose con la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquel está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

### Prescripción de las sanciones

Infracciones	Muy graves	Graves	Leves
<b>Plazos</b>	3 años	2 años	1 meses
<b>Inicio del cómputo</b>	Desde el día siguiente en que adquiera firmeza la resolución sancionadora.		
<b>Interrupción de la prescripción</b>	La prescripción se interrumpirá con la iniciación del procedimiento de ejecución, con conocimiento del interesado.		
<b>Reanudación del cómputo</b>	Cuando se paralice el procedimiento durante más de un mes por causas no imputables al infractor.		
<b>Régimen jurídico</b>	El artículo 132 de la Ley 30/1992 por remisión del artículo 20 de la Ley Andalucía 3/2005.		

#### G. Caducidad del procedimiento sancionador

La Ley Andalucía 3/2005 no se detiene en la caducidad del procedimiento sancionador y, por este motivo, en virtud del artículo 18 de norma, debemos acudir a las previsiones del Real Decreto 1398/1993 y a la propia Ley 30/1992.

El artículo 44.2 de la Ley 30/1992 dispone que “en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad”; reconociendo expresamente esta posibilidad, que a su vez se concreta en el artículo 20.6 del Real Decreto 1398/1993 que establece un plazo de seis meses a contar desde el inicio del procedimiento.

El plazo de seis meses es susceptible de ser suspendido, tal como prevé el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, en los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución o en los casos previstos en los artículos 5 y 7 del Real Decreto 1398/1993 (art. 20.6), es decir, si se acreditase que se está siguiendo un procedimiento por los mismos hechos ante los Órganos Comunitarios o cuando exista un proceso penal sobre los mismos hechos.

Transcurrido el plazo de seis meses se debe producir una resolución que declare la caducidad y se ordenará el archivo de las actuaciones, sin que dicha caducidad produzca ni implique la imposibilidad de un ulterior ejercicio de *iuspuniendi* en un nuevo procedimiento, en la medida

que no hayan transcurrido los plazos de prescripción, pues los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción<sup>66</sup>.

En el caso en que no se emita de oficio la Resolución transcurrido el plazo, el interesado podrá requerir al órgano competente para que emita una certificación en la que conste que ha caducado el expediente y que se procede al archivo de las actuaciones (art. 20.6 Real Decreto 1398/1993).

## 6. Órganos competentes en materia sancionadora en la Administración Local

La LTPA no contiene ninguna mención específica a los órganos competentes para la incoación, instrucción y sanción, salvo la prevista en el artículo 57 cuando se dispone de forma genérica que “Para la imposición de las sanciones establecidas en el presente título, se seguirán las disposiciones previstas en el procedimiento sancionador o, en el caso de infracciones imputables al personal al servicio de entidades, el régimen disciplinario funcionarial, estatutario o laboral que en cada caso resulte aplicable”.

Con este escenario, debemos distinguir o diferenciar, en primer lugar, los municipios de régimen común y los de gran población y, seguidamente, entre cargos electos y el resto de cargos superiores y directivos, que responderán al siguiente esquema:

	<b>Municipios de régimen común</b>	<b>Municipios de gran población</b>
Cargos electos	Alcalde (art. 78.4 LBRL)	Alcalde (art. 78.4 LBRL)
Titulares de órganos directivos y superiores no electos	Alcalde [art. 21.1.h)]	Junta de Gobierno [art. 127.1.h)]

66 Véase, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2009 (RJ 2009/599).

## V. RÉGIMEN SANCIONADOR

### 1. Sujetos responsables

La LTPA junto con el régimen disciplinario contempla un régimen sancionador para los sujetos de los artículos 4 y 5<sup>67</sup>, que se ejercerá, al margen de lo dispuesto en esta Ley, por lo previsto en la normativa en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo sancionador (art. 50.2).

En relación a los sujetos responsables, la LTPA no aporta nada nuevo al régimen general al reproducir, en gran medida, el esquema del artículo 130 Ley 30/1992 cuando dispone que “Son responsables de las infracciones, aun a título de simple inobservancia, las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que realicen acciones o que incurran en las omisiones tipificadas en la presente Ley con dolo, culpa o negligencia” (art. 51.1).

### 2. Infracciones

La LTPA, a diferencia de lo que ocurre con el régimen disciplinario, dedica dos artículos distintos, 53 y 54, a recoger las infracciones con el fin de distinguir entre aquellas imputables a personas físicas y jurídicas del artículo 4 de la Ley de aquellas imputables a las entidades de naturaleza privada del artículo 5 de la LTPA. Esta separación tiene sentido en la medida que nos hallamos ante distintos tipos de sujetos, así como por la distinta vinculación a la Ley<sup>68</sup>.

#### ***A. Infracciones imputables a personas físicas y jurídicas del artículo 4 de la LTPA***

El artículo 53.1 recoge siete tipos específicos para las personas físicas y jurídicas del artículo 4, que tienen como eje el suministro de información, en la medida que las obligaciones de publicidad activa no les vinculan.

67 Véanse los epígrafes IV.1 y 2 del Capítulo I de la presente obra.

68 Capítulo I. Este criterio sistemático ha sido seguido por la Ley Murcia 12/2014 (arts. 47 y 48), por la Ley Canarias 12/2014 (art. 69) y por Ley Comunidad Valenciana 2/2015 (art. 32 y 33).

### a) *Infracciones muy graves*

En este apartado se incluyen dos infracciones:

- *El incumplimiento de la obligación de suministro de información que haya sido reclamada como consecuencia de un requerimiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía o para dar cumplimiento a una resolución del mismo en materia de acceso*<sup>69</sup>.

Este apartado tiene o reúne dos infracciones distintas, en las que se requiere para su perfección la intervención del Consejo de Transparencia y Protección de Datos. Así, en primer lugar, se encuentra el incumplimiento de la obligación de suministro de información, no al Consejo de Transparencia y Protección de Datos, sino a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentre vinculada la persona física o jurídica del artículo 4 de la LTPA en los supuestos en que le ha sido requerida la información por aquel. Por tanto, la primera infracción consiste en el incumplimiento de la obligación de suministro de información, que ya está recogida en el artículo 4, a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentren vinculadas en los supuestos en que existe un requerimiento por parte del Consejo. En estos casos, se hace imprescindible, para responder al requerimiento del Consejo por parte de los sujetos del artículo 3.1, el cumplimiento previo de las Administraciones, organismos o entidades del artículo 4 que de ella dependan, pues ellas son las que dispondrán de la información<sup>70</sup>. El plazo para cumplir con la obligación, una vez realizado el requerimiento, será de quince días, conforme a lo previsto en el artículo 4.1 de la LTPA.

En segundo lugar, se encuentra el incumplimiento de la obligación de suministro de información para dar cumplimiento a una resolución del Consejo de Transparencia y Protección de Datos en materia de acceso.

Esta infracción requiere inicialmente, como se deriva del tipo, una resolución del Consejo en la que se resuelve favorablemente una reclamación de acceso y que la información se encuentre en posesión de una de las entidades del artículo 4. Sin embargo, para apreciar la existencia de la infracción, la Administración, organismo o entidad del artículo 3.1 de la LTPA deberá requerir la información a la entidad del artículo 4, quien dispondrá de un plazo de quince días para proporcionársela para que aquella pueda dar cumplimiento a la resolución del Consejo, transcurrido ese plazo se podrá dar por perfeccionado el tipo<sup>71</sup>.

---

69 En el mismo sentido artículos 47.2.a) Ley Murcia 12/2014 y 33.1.a) Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

70 Recordemos que “la falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía” está tipificada como una infracción disciplinaria grave en el artículo 52.2.c) LTPA.

71 Recordemos que el plazo para la resolución y notificación de las solicitudes de acceso es de 20 días. Por tanto, en estos supuestos y al no existir un plazo para cumplir con las resoluciones de acceso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, debemos acudir al mismo pero puede producirse un problema, no ya en materia sancionadora sino en materia disciplinaria, pues difícilmente podrán cumplir con esta exigencia temporal

- *La reincidencia en la comisión de faltas graves. Se entenderá por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme.*

La reincidencia exclusivamente se emplea como elemento definidor del tipo en las infracciones de las personas obligadas al suministro de información del artículo 4 LTPA, a diferencia de la reiteración que se contempla en las infracciones de las entidades de naturaleza privada del artículo 5 de la LTPA (art. 54.2 LTPA). Esta infracción reproduce literalmente el concepto de reincidencia del artículo 131.3.c) de la Ley 30/1992, con la diferencia de que esta última es un criterio para la graduación de las sanciones y en la LTPA es un elemento del tipo. Esta infracción requiere que se cometa en el término de un año más de una infracción de la misma naturaleza –como se puede observar solo se contemplan tres infracciones graves para estas entidades y todas, como no podía ser de otra manera, giran sobre el concepto de suministro de información–, sin embargo, se requiere que la resolución sea firme. Estos requisitos hacen compleja la apreciación real de este tipo de infracciones, pues se deben cometer dos de la misma naturaleza en un año, pero debe recaer resolución firme, y, por tanto, hasta que esta situación no se produzca no se darán los elementos del tipo para apreciar la existencia de una infracción muy grave.

#### *b) Infracciones graves*

En este apartado se incluyen tres infracciones:

- *La falta de contestación al requerimiento de información<sup>72</sup>.*

El artículo 4.1 de la LPTA establece la obligación de las personas físicas y jurídicas, distintas de las recogidas o previstas en el artículo 3, que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas, de suministrar, previo requerimiento, a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 3.1 a que se encuentren vinculadas toda la información necesaria para que aquellas cumplan con las obligaciones previstas en la Ley en el plazo de quince días. En una primera aproximación a esta infracción podría concluirse que no tiene sentido, al contemplarse como infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de suministro de información y, por tanto, la falta de contestación es una clara manifestación de un incumplimiento. Sin embargo, la diferencia entre ambos tipos es evidente. La infracción muy grave exige el incumplimiento del suministro de información, pero a su vez requiere que la misma haya sido reclamada como consecuencia de un requerimiento del Consejo de Transpa-

---

los sujetos del artículo 3.1 cuando deben requerir la información a los sujetos del artículo 4 y estos tendrán 15 días para cumplir con la obligación de remitir dicha información.

72 Véanse los artículos 47.3.a) Ley Murcia 12/2014 y 33.2.a) Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

rencia y Protección de Datos de Andalucía o para dar cumplimiento a una resolución del mismo, mientras que el caso que nos ocupa no existe este condicionante para la apreciación del tipo.

- *Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.e).*

Este tipo también se contempla en el cuadro de infracciones disciplinarias graves. El principio de veracidad exige que la información sea cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respetos de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia. Este tipo, por tanto, exige conjuntamente que se produzca el suministro de información en cumplimiento de la obligación del artículo 4.1 de la LTPA y que, sin embargo, la misma no sea cierta o exacta<sup>73</sup>.

- *La reincidencia en la comisión de faltas leves. Se entenderá por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme*<sup>74</sup>.

### *c) Infracciones leves*

Como hemos tenido ocasión de exponer, la LTPA recoge un cuadro de infracciones en el artículo 53 LTPA en el que se prevé como infracción muy grave, el incumplimiento del suministro de la información en las condiciones que hemos explicado, como infracción grave, la falta de contestación al requerimiento y como infracciones leves el retraso injustificado del suministro de la información<sup>75</sup> y el suministro parcial o en condiciones distintas de las reclamadas. La primera infracción leve consiste no en un incumplimiento o una falta de contestación al requerimiento, sino un retraso superior a los quince días previstos en el artículo 4.1. Sin embargo, este retraso requiere que sea injustificado. Por tanto, los sujetos del artículo 4 incurrirán en esta infracción cuando pasado el plazo señalado, entreguen la documentación solicitada sin que exista una nueva solicitud o un recordatorio de la misma y siempre que el retraso sea injustificado. Esta infracción podría haberse contemplado como una infracción grave, pues un retraso injustificado no merece ser calificado como infracción leve y sin embargo, podría haber sido acertado recoger una infracción leve, consistente en el incumplimiento justificado.

---

73 Véanse artículos 69.1.B).2.b) Ley Canarias 12/2014; 47.3.b) Ley Murcia 12/2014, 33.2.b) Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

74 En el mismo sentido los artículos 69.1.B).2.c) Ley Canarias 12/2014; 47.3.c) en conjunción con el 47.5 Ley Murcia 12/2014; 33.1.b) Ley Comunidad Valenciana 2/2015, la Ley Cataluña 19/2014 extiende el plazo a dos años para los supuestos de reincidencia en las infracciones leves (art. 79.2).

75 Véanse en el mismo sentido, artículos 69.1.B).3.a) Ley Canarias 12/2014, 43.4.a) Ley Murcia 12/2014 y 33.3.a) Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

La segunda infracción leve prevé un “incumplimiento” parcial de la obligación de suministro de la información ya sea cuando el suministro sea parcial o cuando se produzca en condiciones distintas de las reclamadas<sup>76</sup>.

### **B. Infracciones imputables a las entidades de naturaleza privada del artículo 5 de la LTPA**

El artículo 54 LTPA, bajo la rúbrica *Infracciones de otras entidades*, prevé tres infracciones todas ellas relativas o vinculadas a la publicidad activa para las entidades de naturaleza privada del artículo 5, aunque realmente son cuatro pues la relativa a las infracciones graves, contiene dos tipos diferentes.

En primer lugar, se encuentra la infracción muy grave de “incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que le sean de aplicación cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”<sup>77</sup>. Esta infracción, con una redacción muy similar a la infracción disciplinaria del artículo 52.1.a) de la LTPA, exige dos elementos para la perfección del tipo. Así se requiere, por una parte, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que les sean de aplicación. Estas últimas son tanto las establecidas en la legislación básica, esto es la LTBG<sup>78</sup>, como las previstas en la LTPA. Así, el artículo 3 de la LTBG, bajo la rúbrica *otros sujetos obligados*, establece que las disposiciones del Capítulo II, es decir, las relativas a publicidad activa, serán de aplicación a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que se alcance como mínimo la cantidad de 5.000 euros. Como podemos apreciar tiene un alcance más restringido que el artículo 5 de la LTPA que incluye, entre otros, las iglesias, confesiones, comunidades y otras entidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas. Sin embargo, el Legislador andaluz fue consciente de que todas las obligaciones recogidas en el Capítulo II de la LGTB o en el Título II de la LTPA no son de aplicación efectiva a las entidades o sujetos del artículo 5 y, por ese motivo, la infracción, con buen criterio, delimita el

76 Véanse en el mismo sentido, artículos 69.1.B).3.b) Ley Canarias 12/2014, 43.4.b) Ley Murcia 12/2014 y 33.3.b) Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

77 Esta redacción es similar a la contenida en los artículos 48.a) Ley Murcia 12/2014 o 32.1 Ley Comunidad Valenciana 2/2015, sin embargo introduce una novedad importante al extender el tipo también al incumplimiento de la obligación de información que haya sido reclamada por las Administraciones Públicas competentes.

78 Véanse artículos 5 a 11 de la LTBG. Véase sobre las obligaciones de publicidad activa en la LTBG, E. Guichot Reina (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 143-198; S. Fernández Ramos y J. M<sup>a</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 101-144.

tipo cuando restringe el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que *les sean de aplicación*, que en el caso de Andalucía, esencialmente se limita a las establecidas en el artículo 16, es decir, la información sobre contratos, convenios y subvenciones.

El tipo igualmente requiere que se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Esta infracción, como expuse en el análisis de las infracciones disciplinarias, supone una manifestación del artículo 20 de la LTPA, precepto que atribuye al Consejo de Transparencia y Protección la posibilidad de efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones de publicidad activa. En este sentido, partiendo de la exigencia del tipo de que el requerimiento sea expreso, la LTPA no establece un plazo para entenderlo desatendido. Esta cuestión no es baladí, pues no resulta afortunado dejar esta cuestión al criterio del Consejo, que podría en cada caso determinar el plazo para atender el requerimiento, y cuyo incumplimiento supondría la perfección del tipo. De esta manera, como se debería establecer un plazo mínimo de cumplimiento. Con el fin de solventar o canalizar esta situación se podría acudir al régimen previsto en la LTPA en relación al derecho de acceso del artículo 20. Este precepto fija el plazo en 20 días desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para, en este caso, cumplir con la obligación de publicidad activa. Este plazo es susceptible de prórroga por igual periodo en caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada, en este caso de la obligación, así lo requiera<sup>79</sup>.

En segundo lugar, en el artículo 54.2 se califica como infracción grave “el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa que les sean de aplicación o publicar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad”<sup>80</sup>. Como puede apreciarse, en este apartado coexisten dos infracciones distintas. Así, por una parte, se tipifica el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa<sup>81</sup>, siempre que sea de forma reiterativa. Esta última exigencia plantea algunas dudas, como ya hemos apuntado a lo largo del presente capítulo, pues la tendencia natural es la de acudir al artículo 131.3.c) de la Ley 30/1992, que recoge como agravante la reincidencia. Sin embargo, en la infracción que nos ocupa, no procede acudir al sentido de la agravante de la Ley básica, que se diferencia de la reincidencia, como ha mantenido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 11 de junio de 1999 (RJCA 1999/1621), en que, al margen de otros elementos, “comprende a infracciones cometidas incluso con una diferencia temporal superior a un año y es también independiente de que dichas infracciones participen o no de la naturaleza de la

---

79 El artículo 48.a) de la Ley Murcia 12/2014 reproduce el tipo de la Ley andaluza pero sin embargo, en la Ley Canarias 12/2014 el tipo exige que se haya desatendido más de tres veces, en un periodo de dos años, el requerimiento expreso de comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública [art. 69.1.B).1).a)].

80 Véanse artículos 48.b) Ley Murcia 12/2014, 32.2 Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

81 Véase la infracción anterior y el Capítulo II relativo a la publicidad activa.

considerada en la que se quieren hacer valer los efectos agravatorios<sup>82</sup>. Todo ello en la medida que el artículo 55.2 no define la reiteración como una agravante sino como un elemento del tipo, “que no va referido a anteriores infracciones ya que aluden a una reiteración de conductas”. En consecuencia, cuando se produzca un incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa<sup>83</sup>, los órganos competentes en materia sancionadora podrán entender perfeccionado el tipo, pero deberá quedar acreditado en el mismo procedimiento la existencia de esa reiteración. Distinto es el supuesto que se produciría en el caso de que hubiera recaído una sanción, no necesariamente firme por el incumplimiento de obligaciones de publicidad activa, y posteriormente se produzcan nuevas infracciones, en cuyo supuesto el órgano instructor podría aplicar la agravante de reiteración.

Por otra parte, el mismo artículo 54.2 introduce mediante una disyuntiva la segunda infracción grave consistente en “publicar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad”. Este tipo también se incluye en el cuadro de infracciones disciplinarias y las relativas a las personas obligadas al suministro de información, con la diferencia, como hemos tenido ocasión de analizar anteriormente, de que tienen un sentido más amplio al tipificar el suministro de información, mientras que la infracción que nos ocupa ahora exclusivamente tipifica la publicación. Las exigencias del principio de veracidad se encuentran en el artículo 6.e) que requiere que la información sea cierta y exacta, pero a su vez exige que se aseguren de que procede de documentos de los que se ha comprobado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia.

En tercer y último lugar, el Legislador utiliza una fórmula de cierre para las infracciones leves refiriéndose a “el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que sean de aplicación cuando no constituya infracción grave o muy grave” (art. 54.3 de la LTPA)<sup>84</sup>.

Este tipo de cláusulas, que la Ley exclusivamente emplea en este precepto, puede entenderse que podrían afectar al principio de tipicidad. Sin embargo, parte de la doctrina más autorizada entiende que las cláusulas residuales dentro de las infracciones leves, que desde una visión penalista del tipo no cabría admitir, resultan aceptables si el fundamento de la incompatibilidad de las cláusulas omnicomprendivas deriva de forma indirecta de la necesidad de definir las sanciones, ya que en estos casos la sanción se encuentra definida en la norma. Por ello, como señala Pemán Gavín, “el uso de estas cláusulas residuales dentro de las infracciones leves resulta plenamente compatible con las exigencias constitucionales, pues en la medida en que tengan atribuida una sanción plenamente definida, permiten conocer con certeza la con-

82 Véase D. Sánchez Reyero “Dosimetría punitiva en el seno del derecho administrativo”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 8, 2009, en el que lleva a cabo un análisis sobre reincidencia y reiteración.

83 La Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2008, Sala de lo Contencioso (RJ 2009/2005) incluso cuando la reiteración se produce de forma simultánea (F.J. 6°).

84 Véanse, en el mismo sentido, arts. 48.c) Ley Murcia 12/2014 y 32.3 Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

secuencia jurídica que conllevará la comisión de todas aquellas infracciones que con carácter residual tienen carácter leve”<sup>85</sup>.

### Infracciones

<b>Imputables a entidades de naturaleza privada del artículo 5 LTPA (art. 54 LTPA)</b>	<b>Leve:</b> El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que sean de aplicación cuando no constituya infracción grave o muy grave.
	<b>Grave:</b> Publicar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad. El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa que les sean de aplicación.
	<b>Muy grave:</b> El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que les sean de aplicación cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.
<b>Imputables a las personas físicas y jurídicas a las que se refiere el artículo 4 LPTA (art. 53 LTPA)</b>	<b>Leves:</b> El retraso injustificado en el suministro de la información. El suministro parcial o en condiciones distintas de las reclamadas.
	<b>Graves:</b> La falta de contestación al requerimiento de información. Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.e). La reincidencia en la comisión de faltas leves. Se entenderá por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.
	<b>Muy grave:</b> El incumplimiento de la obligación de suministro de información que haya sido reclamada como consecuencia de un requerimiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía o para dar cumplimiento a una resolución del mismo en materia de acceso. La reincidencia en la comisión de faltas graves. Se entenderá por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

85 I. Pemán Gavín, *El sistema sancionador español. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*, ob. cit., p. 229.

### 3. Sanciones

La LTPA, en su artículo 56, bajo la rúbrica *Sanciones a otras entidades*, prevé las sanciones que se podrán aplicar en el caso de las infracciones de los artículos 53 y 54, distinguiendo entre principales y accesorias.

En cuanto a las primeras se prevén las sanciones pecuniarias o multas para las infracciones muy graves y graves y, en el caso de las leves, la misma tiene un carácter alternativo con la amonestación. Las sanciones pecuniarias pueden llegar a cantidades muy significativas, sobre todo en algunos casos muy concretos como puede ser el supuesto de las entidades cuando el cuarenta por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo los 5.000 euros.

Infracción	Sanción principal	Sanciones accesorias	
Muy grave	Multa de entre 30.001 y 400.000 euros.	Reintegro total o parcial de la subvención concedida.  O en su caso  Resolución del contrato, concierto o vínculo establecido.	<i>Criterios de graduación:</i>  Gravedad de los hechos y su repercusión, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.
Grave	Multa de entre 5.001 y 30.000 euros.		
Leve	Multa de entre 200 y 5.000 euros o amonestación.		

Al margen de las sanciones principales se recogen dos sanciones accesorias para las infracciones graves y muy graves, que son el reintegro total o parcial de la subvención concedida o, en su caso, la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido. La LTPA, a diferencia de las sanciones disciplinarias, contempla unos criterios para la imposición y/o graduación de las sanciones a otras entidades que se concretan en la gravedad de los hechos y su repercusión, siempre de acuerdo con el principio de proporcionalidad<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Estas sanciones, incluidos los criterios de graduación, se contemplan con idéntica redacción en la Ley Canarias 12/2014 –art. 69.2.d)–, Ley Murcia 12/2014 –art. 49.5– y Ley Comunidad Valenciana 2/2015 –art. 35–.

#### 4. Procedimiento sancionador

La LTPA es escueta en la regulación de esta cuestión y se limita a manifestar que “para la imposición de las sanciones previstas en el presente título, se seguirán las disposiciones previstas en el procedimiento sancionador...” –art. 57.1–, precepto que debe conectarse con el artículo 50.2 de la misma Ley, cuando dispone que las “infracciones tipificadas en esta Ley se ejercerán de conformidad con lo dispuesto en ella y en la normativa en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo sancionador”. De esta manera, debemos entender que esta referencia nos remite a la legislación básica en materia sancionadora, esto es el Título IX de la Ley 30/1992 y el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se regula el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora<sup>87</sup>.

Con todo, no debemos olvidar que el propio artículo 57.2 de la LTPA, como ya hemos expuesto, reproduce el contenido del artículo 69.1 LRJPAC y el propio artículo 31.1 de la LTBG, cuando manifiesta que el inicio del procedimiento se producirá de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos. Y, por otra parte, atribuye al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía la facultad de instar la incoación del procedimiento cuando constate incumplimientos susceptibles de ser calificados como infracción<sup>88</sup>.

#### 5. Competencia sancionadora

La LTPA distingue a la hora de atribuir la competencia sancionadora entre las infracciones previstas en el artículo 53 y las recogidas en el artículo 54. Así, en el primer caso, cuando nos hallemos ante infracciones imputables a personas físicas y jurídicas del artículo 4, la competencia recaerá, conforme al artículo 58.2 de la LTPA, al “órgano que determine la normativa aplicable en la Administración o entidad a la que se encuentre vinculada la persona infractora”<sup>89</sup>.

En el supuesto de infracciones imputables a las entidades de naturaleza privada del artículo 5 de la LTPA, la potestad sancionadora recaerá sobre la Consejería de la Junta de Andalucía

---

87 En este sentido la Ley Canarias 12/2014 dispone que “el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora se ajustará al establecido en la legislación básica de procedimiento administrativo” –art. 70.3–.

88 Véanse sobre esta cuestión las consideraciones efectuadas en el epígrafe *Inicio del procedimiento* en el ámbito disciplinario.

89 En el mismo sentido artículos 50.2 Ley Murcia 12/2014, 37.3 Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

competente en materia de presidencia o por la entidad local titular del servicio público. En este sentido, quizá hubiera resultado más correcto sustituir la Consejería competente en materia de presidencia por la competente en materia de transparencia, siguiendo el ejemplo de la Ley Murcia 12/2014 –art. 50.3– o de la Ley Comunidad Valenciana 2/2015 –art. 37.2–<sup>90</sup>.

---

90 El Legislador andaluz optó por centralizar la competencia sancionadora en la Consejería competente en materia de presidencia. La Ley Murcia 12/2014 se decantó “en relación con las entidades privadas que mantengan conciertos u otras formas de participación en los sistemas públicos de educación y deportes, sanidad y servicios sociales” por atribuir la potestad sancionadora al “consejero competente en los ámbitos de actuación señalados” –art. 50.3–.





ISBN: 978-84-8333-650-2



[www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica)