

## **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>a</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. Ridao 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 accedere 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 qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità secondo quanto previsto dall'articolo 7”), con buen criterio añade la siguiente cautela –art. 6.2–: “L'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, 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.agenciamedioambienteyagua.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 concurran 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 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>.

188 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–.

189 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.

190 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 (nº 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.

191 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 Andaluz 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 Andaluz 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>º</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>.

<sup>279</sup> 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.–.

<sup>280</sup> 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)–.

<sup>281</sup> 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.–.

<sup>282</sup> 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”.

<sup>283</sup> 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 singularizados; 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) nº 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”.

Habría 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–.