

**CAPÍTULO IV**  
**FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA**

*Severiano Fernández Ramos*

Catedrática de derecho administrativo

Universidad de Cádiz

**SUMARIO**

I. INTRODUCCIÓN. II. INTEGRACIÓN Y TRANSVERSALIDAD DE LA TRANSPARENCIA. III. CONSERVACIÓN DE LA INFORMACIÓN. IV. FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA. V. FORMACIÓN. VI. DIVULGACIÓN.



## I. INTRODUCCIÓN

El Título IV de la LTPA está dedicado al Fomento de la Transparencia, y no tiene equivalente como tal en la LTBG, si bien sí trata de forma dispersa algunos aspectos (art. 21.1 o disposiciones adicionales séptima y undécima)<sup>1</sup>. La exposición de motivos de la LTPA se refiere a este Título IV en los términos siguientes: “Para ello se parte de la obligación de integrar la transparencia en la gestión. La transparencia debe ser transversal e impregnar el actuar de las distintas entidades. De la misma forma se articulan medidas en relación con la conservación de la información y su soporte, que permitirán facilitar la interoperabilidad entre administraciones. Y no pueden olvidarse, en una materia que afecta tanto a las personas profesionales como a la ciudadanía, dos elementos esenciales para transformar la cultura y la práctica de nuestras administraciones, que son la formación y la difusión. Es imprescindible dotar a las personas profesionales que van a atender estas demandas de la necesaria formación y facilitar a la ciudadanía el conocimiento de qué información resulta accesible y cuáles son los cauces disponibles para realizar ese acceso”.

Asimismo, el Título IV de Ley no experimentó modificación alguna desde las primeras versiones del texto de Anteproyecto hasta su paso por el Parlamento de Andalucía<sup>2</sup>.

De otro lado, como sucede con el Título II relativo a la Publicidad Activa, el ámbito subjetivo del Título IV no es uniforme, pues mientras algún precepto se refiere a las entidades a las que se refiere el artículo 3.1 –arts. 35.1 y 2 y 36–, o bien a las Administraciones Públicas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley –art. 38–, otro vinculan exclusivamente a las Administraciones Públicas –art. 39– y, en fin, otro tan solo a la Administración de la Junta de Andalucía –art. 37–.

---

1 Tampoco es común el tratamiento del fomento de la transparencia en otras leyes autonómicas sobre esta materia. Así, por ejemplo, el Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón, titula el Capítulo IV “Organización, fomento y control de la transparencia”, si bien ninguno de los artículos trata realmente el fomento (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 247, 10 de julio de 2014).

2 Desde la versión del Anteproyecto de 4 de junio de 2013, prácticamente la única modificación se refiere al título del actual artículo 37 sobre fomento de las iniciativas de interoperabilidad, que originalmente se llamaba exclusivamente “Interoperabilidad”. Y en la tramitación parlamentaria no se formuló enmienda alguna a este título.

## II. INTEGRACIÓN Y TRANSVERSALIDAD DE LA TRANSPARENCIA

La LTPA –art. 35.1– establece que las “entidades a las que se refiere el artículo 3.1 de la presente Ley establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de la ciudadanía en el funcionamiento de su organización interna”. A este respecto, debe señalarse que la LTBG –art. 21.1– dispone que las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación del título relativo a la Transparencia “establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna”. Por tanto, el artículo 35.1 LTA no se limita a reproducir el mandado básico de la LTBG, sino que lo extiende más allá de las Administraciones Públicas, alcanzando también a las entidades jurídico-privadas integrantes del sector público y a las Corporaciones de Derecho Público.

La finalidad de estos preceptos no es otra que “normalizar” la tramitación de las solicitudes de acceso, de modo que no sean percibidas como una perturbación externa en el normal funcionamiento del servicio, sino como una función pública más a cumplir por los sujetos obligados<sup>3</sup>.

Asimismo, no se trata de una finalidad del todo novedosa. Así, cabe recordarse que, si bien desde sus limitados planteamientos, ya el Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos, dispuso que los servicios centrales y periféricos de las Consejerías y Organismos Autónomos, adoptarán las medidas necesarias para que la función de información administrativa al ciudadano se *desarrolle integrada en los procesos de ejecución de sus competencias*, incumbiendo dicha función al personal adscrito a los mismos en la forma y con el alcance previsto en esta disposición –art. 1–.

Ahora bien, para que esta normalización sea factible, el Convenio núm. 205 –art. 9.c)–, siguiendo a la Recomendación de 2002, obliga a las Partes a “gestionar sus documentos eficientemente de modo que sean fácilmente accesibles”, aspecto solo que ha sido desconocido por la LTBG. Asimismo, ¿cómo cumplir los cada vez más perentorios plazos para la resolución de las solicitudes si no es infrecuente que la propia Administración o entidad titular de la documentación tenga verdaderas dificultades para localizar el documento en cuestión por falta de organización y tratamiento de los fondos documentales?

Pues bien, de todas estas cuestiones se ocupan los sistemas de gestión documental y de archivos ordenados en la legislación de archivos y patrimonio documental. En el ordenamiento andaluz, cabe citar la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, que define la “gestión documental” como el conjunto de

3 Se trata de una perspectiva bien diversa a la que lucía en la LRJPAC, la cual ordenaba que el derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos –art. 37.7–.

funciones y procesos reglados, aplicados a lo largo del ciclo vital de los documentos, para garantizar el acceso y uso de los mismos –art. 2.m)–. Asimismo, la Ley 7/2011 establece que las “Administraciones Públicas andaluzas establecerán en sus respectivos ámbitos el uso de *sistemas de información para la gestión de los documentos* de titularidad pública, de conformidad con las funciones de la gestión documental” –art. 55.2–, y se añade que la gestión documental en el ámbito de la Junta de Andalucía es común e integrada en la gestión administrativa –art. 56.1–<sup>4</sup>.

En el caso de documentos electrónicos, la Ley 7/2011 dispone que el diseño de los sistemas de información en la Junta de Andalucía para la tramitación de procedimientos deberá garantizar la capacidad de estos sistemas (los sistemas de información) para generar los *metadatos* necesarios para la gestión integrada de los documentos de acuerdo con los principios y criterios técnicos archivísticos –art. 57.a)–. La aplicación efectiva de esta regla facilitaría enormemente, entre otros aspectos, la localización de la información para el ejercicio del derecho de acceso<sup>5</sup>.

De otro lado, el apartado 2 del artículo 35 LTA dispone: “Asimismo, establecerán (las entidades a las que se refiere el artículo 3.1) medidas para facilitar la transversalidad de la transparencia en la actividad general de la organización”. Se trata de este modo hacer del principio de transparencia [en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y solo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley –art. 6.a)–], un principio transversal en la actividad y funcionamiento de los poderes públicos, de modo similar a lo que sucede con otros principios, como la perspectiva de la igualdad de género<sup>6</sup>.

Ahora bien, pueden diferenciarse dos planos de esta transversalidad de la transparencia. De un lado, el principio de transparencia debería estar presente en la elaboración, ejecución

---

4 Véase S. Fernández Ramos, “Aproximación a la Ley 7/2011 de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 82, 2012, pp. 13-72.

5 En tal sentido, en el ámbito de la Administración General del Estado, el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, dispone –art. 42.2– que los documentos electrónicos susceptibles de ser integrados en un expediente electrónico, deberán tener asociados metadatos que permitan su contextualización en el marco del órgano u organismo, la función y el procedimiento administrativo al que corresponde. “Se entiende como metadato, cualquier tipo de información en forma electrónica asociada a los documentos electrónicos, de carácter instrumental e independiente de su contenido, destinada al conocimiento inmediato y automatizable de alguna de sus características, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, el acceso, la conservación y la interoperabilidad del propio documento” –art. 42.1–.

6 El artículo 5 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, declara a propósito de la transversalidad de género: “Los poderes públicos potenciarán que la perspectiva de la igualdad de género esté presente en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas, de las políticas en todos los ámbitos de actuación, considerando sistemáticamente las prioridades y necesidades propias de las mujeres y de los hombres, teniendo en cuenta su incidencia en la situación específica de unas y otros, al objeto de adaptarlas para eliminar los efectos discriminatorios y fomentar la igualdad de género”.

y evaluación de las disposiciones normativas y de las políticas públicas en todos los ámbitos de actuación. Así, cabe señalar que la Justicia de Aragón ha realizado un interesante *Informe sobre Transparencia y Buen Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón*, en el cual plantea las exigencias del principio de transparencia en múltiples ámbitos, como la agricultura, vivienda, sanidad, educación, entre otras<sup>7</sup>. No obstante, para hacer efectivo este imperativo, habría sido oportuno establecer que los procedimientos de elaboración de disposiciones generales y de planes y programas se tuviera en cuenta la integración del principio de transparencia en cada ámbito de actuación<sup>8</sup>.

Y, de otro lado, en un segundo plano se encuentra la transparencia en la propia gestión pública. Y, a este respecto, es de interés recordar –enlazando con el mandato de integrar la gestión de solicitudes de información de la ciudadanía en el funcionamiento de su organización interna–, que la citada Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, dispone el carácter transversal de las funciones de la gestión documental, entre las que se encuentran las relativas a la organización, la descripción, la conservación, la custodia y el acceso a la documentación de titularidad pública –arts. 4.3 y 54–, y que, debido a su carácter transversal, involucran a todas las personas responsables de la gestión administrativa –art. 56.2–.

### III. CONSERVACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La LTPA –art. 36.1– declara que las “entidades a las que se refiere el artículo 3.1 conservarán la información pública que obre en su poder o en el de otras personas o entidades en su nombre, en los términos establecidos en la normativa vigente”.

Cabe recordar que el Convenio núm. 205 –art. 9.d)– obliga a las Partes a “seguir los procedimientos claros y preestablecidos para la preservación y destrucción de sus documentos”. Lo cierto es que de nada sirve aprobar la mejor de las leyes de acceso a la información pública si la documentación objeto del derecho ha sido destruida indebidamente o, sencillamente, se ha perdido, sustraído o alterado, circunstancias que incluso están previstas expresamente en

---

7 Así, a título de ejemplo, en materia de bienes demaniales plantea que los Municipios que se sigan rigiendo por costumbres no escritas, las plasmen por escrito y las publiquen, así como las adjudicaciones de los aprovechamientos, de tal forma que los vecinos conozcan a los titulares de dichos aprovechamientos su plazo de duración, canon o precio de la adjudicación, y puedan comprobar la legalidad de la adjudicación.

8 Cabe recordar que la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, establece que todos los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno incorporarán, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género. A tal fin, en el proceso de tramitación de esas decisiones, deberá emitirse, por parte de quien reglamentariamente corresponda, un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas –art. 6.2–.

alguna norma como límite del derecho de acceso<sup>9</sup>. En estos casos estaríamos ante supuestos de imposibilidad material para el ejercicio del derecho de acceso.

Pues bien, la conservación y, en su caso, eliminación de la documentación pública es también una función de la gestión documental y archivística, de hecho, es la función más clásica. Y de aquí, de nuevo, la conveniencia de que las Leyes de Acceso a la Información Pública se coordinen adecuadamente con las Leyes de Archivos, aspecto solo que ignora la LTBG.

El mandato de conservación del artículo 36.1, como el artículo anterior, alcanza a todas las entidades a las que se refiere el artículo 3.1, de modo que va más allá de las Administraciones Públicas, alcanzado a las entidades jurídico-privadas integrantes del sector público y Corporaciones de Derecho Público. Ello es coherente con la noción de “documentos de titularidad pública” –art. 9–<sup>10</sup> contenida en la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, los cuales forman parte del Patrimonio Documental de Andalucía –art. 15.1.a)–<sup>11</sup>. Con todo, debe señalarse que la equivalencia entre los ámbitos de ambas Leyes no es total, pues la Ley 7/2011 no alcanza a todas las entidades jurídico-privadas del sector público, sino exclusivamente a “Los de entidades dotadas de personalidad jurídica propia creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por cualquiera de

9 Así, el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro, establece que la solicitud podrá ser denegada por resolución motivada en caso de “Inexistencia o pérdida del documento original o de los datos en él contenidos” –art. 9.4.a)–.

10 Artículo 9: “A los efectos de la presente Ley, son documentos de titularidad pública los de titularidad de las personas físicas o jurídicas, tanto públicas como privadas, enumeradas en el apartado siguiente, producidos y recibidos en el ejercicio de las competencias que les son propias, sin perjuicio de la normativa estatal o internacional que les afecte. 2. A los efectos de la presente Ley, son documentos de titularidad pública: a) Los del Parlamento de Andalucía y demás instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma reseñadas en el Capítulo VI del Título IV del Estatuto de Autonomía para Andalucía. b) Los de la Presidencia de la Junta de Andalucía y el Consejo de Gobierno. c) Los de la Administración de la Junta de Andalucía. d) Los de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía. e) Los de las corporaciones de derecho público de Andalucía, en lo relativo a sus funciones públicas atribuidas. f) Los de las entidades locales de la Comunidad Autónoma y sus entes, organismos o empresas de ellas dependientes. g) Los de las universidades públicas radicadas en Andalucía y centros y estructuras de ellas dependientes. h) Los de la Administración del Estado y sus organismos públicos, sociedades mercantiles y fundaciones de ella dependientes radicados en Andalucía. i) Los de los órganos de la Administración de Justicia radicados en Andalucía. j) Los de las notarías y registros públicos radicados en Andalucía. k) Los de los organismos dependientes de las instituciones de la Unión Europea, así como los de cualquier otro organismo público internacional radicados en Andalucía. l) Los de entidades dotadas de personalidad jurídica propia creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por cualquiera de las entidades y personas jurídicas mencionadas en este artículo en el ejercicio de potestades administrativas o funciones públicas. m) Los de las personas privadas físicas o jurídicas gestoras de servicios públicos, en cuanto a los documentos generados en la prestación de dichos servicios. n) Los de las entidades dependientes de los organismos públicos y los de cualquier otra entidad pública no incluida en los supuestos anteriores en el ejercicio de potestades administrativas o funciones públicas”.

11 Artículo 15.1.a): “Forman parte del Patrimonio Documental de Andalucía: a) Los documentos de titularidad pública de cualquier época, recogidos o no en archivos, definidos en el artículo 9, sin perjuicio de la normativa estatal e internacional que les sea de aplicación”.

las entidades y personas jurídicas mencionadas en este artículo en el ejercicio de potestades administrativas o funciones públicas”<sup>12</sup>.

Pero, además, la LTPA añade “que obre en su poder o en el de otras personas o entidades en su nombre”, precisión oportuna, pues contempla implícitamente las actuales prácticas de externalización de todo o parte de la documentación pública<sup>13</sup>.

Ahora bien, el mandato de conservación del artículo 36.1 LTPA no es, no podría ser, absoluto o indiscriminado, sino “en los términos establecidos en la normativa vigente”. De acuerdo con la mencionada Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, no se podrá eliminar ningún documento constitutivo del Patrimonio Documental de Andalucía, “salvo en los supuestos y mediante los procedimientos establecidos reglamentariamente” –art. 18–. En el caso de los documentos de titularidad pública, la dialéctica conservación-eliminación se resuelve mediante las redes de archivos que integran cada sistema archivístico, que gestionan las transferencias de los documentos a lo largo de su ciclo vital.

Por su parte, en el caso de documentos electrónicos, debe tenerse en cuenta que la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos –art. 31.2–, establece que los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones<sup>14</sup>. La Ley 7/2011 se limita a prever que la Junta de Andalucía garantizará la custodia y conservación de sus documentos electrónicos –art. 58.1–.

De otro lado, la LTPA –art. 36.2– añade que, **sin** perjuicio de lo previsto en el apartado anterior (conservación de la información pública), “dicha información se conservará en están-

---

12 La Ley 7/2011 incurre en un error grave, pues la LAJA prohíbe terminantemente que entidades privadas ejerzan potestades públicas –art. 75.2–. Véase S. Fernández Ramos, “Aproximación a la Ley 7/2011 de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 82, 2012.

13 Véase S. Fernández Ramos, “La privatización de la gestión de los archivos públicos: aspectos legales”, *Actualidad Administrativa*, núm. 36, correspondiente a la semana del 30 de septiembre al 6 de octubre de 2002, pp. 1.035-1.054.

14 En el ámbito de la AGE, el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, establece reglas específicas para la destrucción de documentos en soporte no electrónico –art. 47–, y declara –art. 51.1– que la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes deberán conservar en soporte electrónico todos los documentos electrónicos utilizados en actuaciones administrativas, que formen parte de un expediente administrativo, así como aquellos otros que, tengan valor probatorio de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.

dares abiertos que garanticen su longevidad y manteniendo la capacidad de transformarlos automáticamente a formatos de fácil reproducción y acceso siempre que sea técnicamente posible”. Debe recordarse que la propia LTPA –art. 19.2– dispone que la información que tenga la consideración de publicidad activa se ofrecerá, siempre que sea técnicamente posible, en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento. “La información deberá utilizar estándares abiertos en los términos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos”. Por tanto, el artículo 36 viene a extender el deber de conservar la información en estándares abiertos a toda la información pública, más allá de la que es objeto de publicidad activa.

En relación al mandato de conservación de la información en estándares abiertos, debe recordarse que, de acuerdo con la Ley 11/2007, por estándar abierto se entiende aquel que reúna las siguientes condiciones: -Sea público y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso, -su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial. Asimismo, una de las tres dimensiones de la interoperabilidad (junto a la organizativa y semántica) es la técnica, según la cual las Administraciones Públicas usarán “estándares abiertos” (así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos), al objeto de garantizar la independencia en la elección de alternativas tecnológicas por los ciudadanos y las Administraciones Públicas y la adaptabilidad al progreso de la tecnología –art. 11.1 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica–.

Además, debe recordarse que el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, aplicable a la Administración General del Estado, establece que para preservar la conservación, el acceso y la legibilidad de los documentos electrónicos archivados, podrán realizarse “operaciones de conversión”, de acuerdo con las normas sobre copiado auténtico. Más aún, los responsables de los archivos electrónicos promoverán el copiado auténtico con cambio de formato de los documentos y expedientes del archivo tan pronto como el formato de los mismos deje de figurar entre los admitidos en la gestión pública por el Esquema Nacional de Interoperabilidad –art. 52.3–.

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

Aun cuando el Título IV lleva por rótulo el Fomento, sin más especificación, la LTPA –art. 37– trata de modo expreso exclusivamente una modalidad de fomento: el fomento de iniciativas de interoperabilidad: “La Administración de la Junta de Andalucía fomentará la interoperabilidad de la información entre Administraciones Públicas, propiciando iniciativas conjuntas de intercambio de información entre las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley”.

Entendida la interoperabilidad como la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos, como es sabido, de acuerdo con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, uno de los principios básicos en materia de Administración electrónica es el principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos –art. 4.e)–. Más aún, el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica, establece que el Esquema Nacional de Interoperabilidad y sus normas de desarrollo, prevalecerán sobre cualquier otro criterio en materia de política de interoperabilidad en la utilización de medios electrónicos para el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos –art. 3.2–.

De otro lado, debe señalarse que uno de los instrumentos que pueden presentar mayor utilidad a efectos de fomento de la transparencia es la planificación prevista en el Título V relativo a la Organización, en el cual se prevé tanto una planificación estratégica como operativa –arts. 40.3 y 42–<sup>15</sup>. Igualmente, debe recordarse que la propia LTPA –art. 18.2– autoriza expresamente a la Administración de la Junta de Andalucía podrá adoptar otras medidas complementarias y de colaboración con el resto de Administraciones Públicas para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Pues bien, parece claro que los convenios interadministrativos mediante los que se instrumenta esta colaboración podrán prever medidas de fomento de la transparencia.

Y, además de estas previsiones legales expresas, la Administración de la Junta de Andalucía podrá utilizar los instrumentos generales para plasmar medidas de fomento, como son las subvenciones (en particular a municipios con insuficiente capacidad económica y de gestión), así como la técnica de los distintivos públicos, que si bien no está expresamente prevista en la Ley, nada impide que pueda incorporarse en el desarrollo reglamentario<sup>16</sup>.

---

15 En este sentido, el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia (*Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias*, de 23 de abril de 2014), prevé que el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de transparencia, aprobará, para el ámbito del Principado de Asturias, un plan estratégico de transparencia en cada legislatura. “El Plan incluirá todas aquellas medidas que, en cumplimiento con el articulado de la presente Ley, contribuyan a promover y desarrollar las políticas de transparencia en el ámbito autonómico” –art. 8– (este Proyecto de Ley finalmente caducó).

16 En este sentido, el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia (*Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias*, de 23 de abril de 2014), prevé que el Gobierno del Principado de Asturias creará un distintivo para reconocer a aquellos sujetos incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación que destaquen por la aplicación de políticas de transparencia en el seno de su organización. La denominación, el procedimiento y las condiciones para su concesión se determinarán reglamentariamente. Para la concesión de este distintivo se tendrá en cuenta, entre otros criterios, la disponibilidad de un espacio propio de transparencia en su página web, el volumen de datos en formato abierto, la accesibilidad de los canales de participación ciudadana y el desarrollo de acciones de sensibilización en materia de transparencia –art. 9– (este Proyecto de Ley finalmente caducó).

## V. FORMACIÓN

La LTPA –art. 38– dispone que las “Administraciones Públicas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley establecerán los oportunos instrumentos para facilitar la formación y cualificación profesional de las personas empleadas públicas, en especial las que deban atender las funciones de información en el ámbito de la transparencia, tanto en lo que afecte a la publicidad activa como en el caso de quienes deban atender las solicitudes formuladas en ejercicio del derecho de acceso”.

El Convenio núm. 205 –art. 9–, siguiendo otra vez a la Recomendación de 2002, obliga a las Partes a “formar a las autoridades públicas en sus deberes y obligaciones con respecto a la puesta en práctica de este derecho”. Y, en el ámbito de la información ambiental, cabe recordar que la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente dispuso, para la Administración General del Estado, que pondrá en marcha, en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, un Plan de Formación específico tendente a sensibilizar al personal a su servicio respecto de los derechos y las obligaciones previstos en la misma –disposición adicional undécima–.

A este respecto, la LTBG contiene dos medidas. De un lado, establece que una de las funciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno consiste en promover actividades de formación para un mejor conocimiento de las materias reguladas por esta Ley –art. 38.1.f)–. De otro lado, en la disposición adicional séptima establece que el Gobierno aprobará un plan formativo en el ámbito de la transparencia dirigido a los funcionarios y personal de la Administración General del Estado. Además, se añade que el Gobierno incorporará al sector público estatal en el Plan Nacional de Responsabilidad Social Corporativa.

Por su parte, el mandato de la LTPA es, desde luego, más completo que las previsiones parciales contenidas en la LTBG. Asimismo, debe observarse que está dirigido no solo a las Administraciones Públicas sino a todos los sujetos obligados del artículo 3.1. Con todo, habría sido oportuno complementar dicho mandato genérico con otro más específico incluido una disposición adicional (como las contenidas en la LTBG o en la Ley 27/2006), en la se ordenara la aprobación de un Plan de Formación específico, fijándose incluso un plazo para ello (como hace la citada Ley 27/2006).

En todo caso, debe recordarse que, de acuerdo con la LAJA –art. 34.1–, al Instituto Andaluz de Administración Pública, como agencia administrativa adscrita a la Consejería competente en materia de Administración Pública, le corresponde, entre otras funciones, la formación del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía. En tal sentido, el Decreto 277/2009, de 16 de junio, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), determina entre las funciones específicas del IAAP, definir las estrategias, dirigir, planificar, desarrollar y coordinar la formación y el desarrollo de las capa-

ciudades de las personas al servicio de la Administración General de la Junta de Andalucía, de sus agencias administrativas y de régimen especial y del personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia en Andalucía –art. 4.2.d)–<sup>17</sup>.

De otro lado, a diferencia de la LTBG respecto al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no atribuye la LTPA al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía funciones específicas en materia de formación, si bien nada impide que los Estatutos de la entidad contemplen también esta función.

En relación con las Administraciones Locales, debe señalarse que, tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la LRBRLL dispone que corresponde a las Diputaciones provinciales prestar apoyo a los Ayuntamientos en la (selección y) formación de su personal –art. 36.2.c)–. Y, en tal sentido, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, dispuso que la provincia prestará asistencia técnica, entre otros ámbitos, en formación y selección del personal, así como el diseño y, en su caso, ejecución de programas de formación para representantes locales –art. 12.1.g) y h)–.

## VI. DIVULGACIÓN

La LTPA establece –art. 39– que las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley contemplarán dentro de sus actuaciones de divulgación y difusión institucional actuaciones específicamente dirigidas a facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la información que resulta accesible y de los cauces disponibles para poder acceder a ella, especialmente en referencia a la accesibilidad que en cada caso esté disponible por medios electrónicos.

De entrada, y a diferencia del mandato anterior relativo a la formación, la LTPA contiene un mandato específico dirigido, no a todos los sujetos obligados, sino exclusivamente a las Administraciones Públicas<sup>18</sup>. A este respecto, debe recordarse que uno de los principios básicos de la LTPA es el llamado principio de accesibilidad, en cuya virtud se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información –art. 6.i)–.

---

17 En coherencia con esta función, el Decreto 277/2009 prevé que el Instituto promoverá y organizará, entre otras actuaciones, promover la realización de planes de formación, organizar actividades de formación y perfeccionamiento para el desarrollo de las competencias del personal al servicio de la Administración General de la Junta de Andalucía, de sus agencias administrativas y de régimen especial, de la Administración de Justicia en Andalucía y, en su caso, de las Entidades Locales andaluzas y de otras Administraciones con las que colabore –art. 5.1.d)–.

18 Aun cuando el artículo 3.3 no se refiere expresamente al artículo 39, parece lógico aplicar su definición de Administraciones públicas.

Pero existe otro sentido de la divulgación, no ya de la información pública, sino de la propia Ley de Transparencia Pública. A este respecto, el Convenio núm. 205 –art. 9–, siguiendo otra vez a la Recomendación de 2002, obliga a las Partes a informar al público sobre su derecho de acceso a los documentos públicos y cómo puede ser ejercido ese derecho. Y, en tal sentido, la LTBG contiene dos medidas. De un lado, establece que una de las funciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno consiste en promover actividades de sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por esta Ley –art. 38.1.f)–. Y, de otro lado, establece que el Gobierno aprobará una campaña informativa dirigida a los ciudadanos (disposición adicional séptima). Debe recordarse que, de acuerdo con la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación cuando tengan, entre otros, promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales; informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas, así como difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que, por su novedad y repercusión social, requieran medidas complementarias para su conocimiento general –art. 3.1–<sup>19</sup>.

En el ordenamiento andaluz, debe recordarse que, de acuerdo con la Ley 6/2005, de 8 de abril, de Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, se entiende como actividad publicitaria de las Administraciones Públicas la dirigida, entre otras, a informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, así como a promover el ejercicio de derechos –art. 3–. Por tanto, esta actividad de divulgación de la Ley estará sujeta a la mencionada Ley 6/2005, de 8 de abril, de Actividad Publicitaria, la cual impone, a su vez, específicas exigencias de publicidad tanto en relación con la adjudicación de contratos de publicidad insti-

---

19 Para ello la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, prevé un Plan anual de publicidad y comunicación institucional aprobado por el Consejo de Ministros –art. 12–, el cual debe elaborar un informe anual de publicidad y remitirlo a las Cortes Generales –art. 14–. Y, de modo similar, se pronuncia la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León; la Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional de Euskadi; la Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de Comunicación y Publicidad Institucional de Extremadura; o Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de Publicidad Institucional de las Illes Balears.

tucional<sup>20</sup>, como en relación con las ayudas, subvenciones y convenios con medios de comunicación, agencias o empresas del sector, en materia de actividad publicitaria<sup>21</sup>.

Con todo, y a diferencia de la Ley estatal y de otras leyes autonómicas, la Ley andaluza no prevé una Comisión interdepartamental con competencias en esta materia, ni la aprobación de un plan anual de publicidad y comunicación institucional ni la elaboración de un informe anual sobre su ejecución. No obstante, por Acuerdo de 23 de septiembre de 2008 del Consejo de Gobierno (cuya publicación no consta), se estableció el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan Anual de Comunicación Institucional de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales. El primero se aprobó en 2010, y corresponde a la Consejería de Presidencia (Dirección General de Comunicación Social) su elaboración<sup>22</sup>.

Finalmente, y a diferencia de la LTBG respecto al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la LTPA no atribuye al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía funciones específicas en materia de divulgación de los derechos reconocidos en la Ley, si bien nada impide que los Estatutos de la entidad contemplen también esta función.

---

20 Se publicará en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” y se pondrá a disposición en internet, con una periodicidad cuatrimestral, la adjudicación de los contratos de publicidad institucional superiores a 30.000 euros que celebre cualquier órgano, entidad o sociedad mercantil incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley, salvo los que celebren las Administraciones Locales andaluzas de menos de 50.000 habitantes. La publicación a la que se refiere el apartado anterior especificará el objeto del contrato, su cuantía y el nombre del adjudicatario –art. 7–. Este precepto está desarrollado por los artículos 3 y 4 del Decreto 29/2006, de 7 de febrero, por el que se desarrollan medidas de transparencia previstas en la Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, el cual concreta los periodos de publicación en el *BOJA* y de difusión y disposición en internet, así como la obligatoriedad de remitir esta información a la Dirección General de Comunicación Social de la Consejería de la Presidencia. Igualmente, este Decreto reitera la remisión de estos datos al Parlamento de Andalucía.

21 Se publicará en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” y se pondrá a disposición en internet, con una periodicidad cuatrimestral, las ayudas, subvenciones y convenios que por un importe superior a 30.000 euros sean concedidos o celebrados por la Administración de la Junta de Andalucía y las Administraciones Locales andaluzas de más de 50.000 habitantes, así como por los organismos, entidades o sociedades mercantiles incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, con medios de comunicación, agencias o empresas del sector, en materia de actividad publicitaria. La publicación a la que se refiere el apartado anterior especificará el objeto de la ayuda, subvención o convenio, su cuantía y el nombre del beneficiario –art. 8–. Este precepto está desarrollado por el artículo 5 del Decreto 29/2006, de 7 de febrero, por el que se desarrollan medidas de transparencia previstas en la Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.

22 Como ha señalado la Cámara de Cuentas de Andalucía, estos planes no se publican. Informe de Fiscalización de la actividad publicitaria y de promoción de la Junta de Andalucía (J.A. 08/2013), (*BOJA* 15-05-2014).