

## **CAPÍTULO VII**

# **RÉGIMEN SANCIONADOR**

*José María Pérez Monguió*

Profesor titular de Derecho administrativo  
Universidad de Cádiz

### **SUMARIO**

I. INTRODUCCIÓN Y SISTEMÁTICA. II. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA. 1. Antecedentes. 2. Tramitación parlamentaria. III. SISTEMÁTICA DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN LA LTPA. IV. RÉGIMEN DISCIPLINARIO. 1. Sujetos responsables. 2. Infracciones. A. Infracciones en materia de publicidad activa. B. Infracciones en materia de acceso a la información pública. C. Infracciones por falta de colaboración con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos. 3. Sanciones disciplinarias. A. Sanción para las infracciones leves: la amonestación. B. Sanciones para las infracciones graves. a) Declaración del incumplimiento y publicación en el boletín correspondiente. b) Cese. C. Sanciones para las infracciones muy graves. 4. Procedimiento disciplinario. A. Consideraciones preliminares. B. Iniciación del procedimiento. C. Órganos competentes. 5. Régimen disciplinario para los altos cargos previstos en la Ley Andalucía 3/2005. A. Incoación. B. Instrucción. C. Resolución. D. Actuaciones previas. E. Medidas de carácter provisional. F. Prescripción de infracciones y sanciones. a) Prescripción de las infracciones. b) Prescripción de las sanciones. G. Caducidad del procedimiento sancionador. 6. Órganos competentes en materia sancionadora en la Administración Local. V. RÉGIMEN SANCIONADOR. 1. Sujetos responsables. 2. Infracciones. A. Infracciones imputables a personas físicas y jurídicas del artículo 4 de la LTPA. a) Infracciones muy graves. b) Infracciones graves. c) Infracciones leves. B. Infracciones imputables a las entidades de naturaleza privada del artículo 5 de la LTPA. 3. Sanciones. 4. Procedimiento sancionador. 5. Competencia sancionadora.



## I. INTRODUCCIÓN Y SISTEMÁTICA

El 9 de noviembre del 2013 se aprueba la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LGTB), una ley de carácter básico que ha venido a dotar de cierta uniformidad esta materia<sup>1</sup>, pues desde que se publicase la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega, las distintas Comunidades Autónomas han ido progresivamente aprobando sus respectivas leyes<sup>2</sup>, intensificándose el proceso tras la aparición de la Ley básica estatal.

Los distintos textos reúnen características comunes e innovaciones y mejoras que, generalmente, se han ido incorporando a las leyes posteriores. Sin embargo, resulta llamativo que todo este ejercicio de arquitectura jurídica que, parafraseando la exposición de motivos de la Ley Gallega, tenía y tiene por objeto hacer efectivo el derecho de los ciudadanos y de la sociedad civil a conocer la actividad de la Administración, con el fin de favorecer el control de la legalidad y oportunidad de las decisiones administrativas, careciera de los instrumentos necesarios para reprimir las acciones u omisiones que supusieran o constituyeran un incumplimiento de lo previsto en las distintas normas.

Esta ha sido la pauta seguida por todos los legisladores autonómicos, esquema que repitió la propia LGTB<sup>3</sup>. Esta tendencia tiene un punto de inflexión en junio de 2014, mes en el que se aprueba la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública en Andalucía. Una Ley que entre sus muchas virtudes y novedades con respecto a las normas existentes en España

- 
- 1 Véase, entre otros, S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2014.
  - 2 Entre estas leyes se encuentran la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears; Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Buen Gobierno o Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.
  - 3 De hecho, una de las faltas más importantes del Proyecto de la LTGB era la ausencia de medidas sancionadoras, tanto en caso de incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, como de indebida conculcación del derecho de acceso a la información pública. En la tramitación parlamentaria exclusivamente se incluyó, en el artículo 9.3, con la siguiente redacción: "El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora". Por otra parte, el artículo 20.6 de la LTGB prevé que "El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora". De estas dos infracciones, exclusivamente la segunda tiene la condición de básica en virtud de la disposición adicional octava. Véase, para saber más sobre las medidas sancionadoras en materia de transparencia, S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2014, pp. 288-290. Esta ausencia de régimen sancionador en materia de transparencia en la LTGB contrasta con el contenido del Título II de la Ley de Buen Gobierno, que en síntesis articula exclusivamente un régimen sancionador sobre esta materia. Véase, S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ob. cit., pp. 297 y ss.

sobre la materia, se encuentra la existencia de un régimen sancionador<sup>4</sup> que, como manifiesta la exposición de motivos “...trata de dar respuesta a una cuestión ampliamente demandada por las organizaciones promotoras de la transparencia y por la ciudadanía”. De esta manera, “Andalucía *lograba situarse* en la vanguardia de la transparencia en nuestro país, arbitrando los mecanismos necesarios y adecuados para que la nueva cultura de la transparencia no quede en una mera declaración de intenciones”, pues como manifestaría el Consejo de Estado, en el dictamen de la LTBG<sup>5</sup>, “para que un mandato sea auténticamente obligatorio es necesario prevenir las consecuencias que en cada caso hayan de derivarse de su incumplimiento”. Esto es una apuesta clara para que “la transparencia ya no sea una opción, sino que sea una obligación que hay que cumplir por parte de las Administraciones”<sup>6</sup>.

Esta innovación de la Ley andaluza ha sido seguida por las leyes autonómicas que se han ido publicando, como por ejemplo la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de la Generalitat de Cataluña, o la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana<sup>7</sup>.

- 
- 4 La importancia y significación del régimen sancionador en el Proyecto de Ley tuvo que ser reconocido por el Grupo Parlamentario Popular, a través de la intervención de Salas Machuca en el debate a la totalidad, cuando manifestó que: “Hoy podemos comprobar que aquellos argumentos de entonces eran, por ampulosos, rotundamente falsos. Este proyecto no nos sitúa a la vanguardia de nada. No diré que han parido ustedes un ratón, pero sí que el proyecto es casi un clon de la Ley nacional. Y que la única novedad, la principal, la más importante, radica en que efectivamente se explicita un régimen sancionador, cuestión que en la Ley estatal se deja para posterior desarrollo reglamentario” (DSPA núm. 73, de 27 de marzo de 2014).
  - 5 Dictamen 707/2012, de 19 de julio de 2012, del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707>.
  - 6 Véase la intervención de Pérez Fernández, del Grupo Parlamentario Socialista, en el debate final del Proyecto de Ley, (DSPA núm. 82, de 11 de junio de 2014, p. 16). Este carácter novedoso y uno de los puntos fuertes de la Ley se puso de relieve en la intervención del Consejero de la Presidencia en el Debate final del Proyecto de Ley cuando manifestó que: “Así como un régimen sancionador del que estamos también plenamente orgullosos”. Un régimen –y voy terminando– ampliamente demandado por la ciudadanía, por los expertos y las organizaciones que vienen trabajando en el reconocimiento al derecho del acceso a la información pública. Un aspecto que garantiza que los incumplimientos tengan consecuencias. Los gobiernos actuales no podemos mirar para otro lado, y menos aun cuando los ciudadanos han hablado con una voz propia y clara reclamando cambios. Todos los que estamos aquí tenemos la responsabilidad de combatir este desapego y descontento de la ciudadanía, lo tenemos que trabajar, así como esa quiebra de confianza que tienen actualmente con los gobernantes. Debemos recuperar el valor y el sentido de la política útil, y el servicio de los intereses generales (DSPA núm. 82, de 11 de junio de 2014, p. 22).
  - 7 Aunque igualmente es cierto que se han publicado leyes con posterioridad a la Ley andaluza que no han incorporado un régimen sancionador como, por ejemplo, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja o incluso lo han hecho de manera muy parca como la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (art. 10).

En este contexto, el estudio del régimen sancionador de la transparencia en Andalucía, al margen de su importancia intrínseca, tiene un valor añadido precisamente por el hecho de la necesidad de adentrarse en un campo nuevo, sin precedentes. De esta manera, el presente capítulo tiene por objeto el estudio del Título VI de la LTPA, con el fin de destacar aquellas novedades, aciertos y posibles defectos o mejoras que podrían realizarse en el sistema articulado.

Para abordar este cometido, al margen de una breve referencia a los antecedentes y a la tramitación parlamentaria, distinguiré, a efectos sistemáticos, entre el régimen disciplinario y el régimen sancionador con el fin de aportar claridad expositiva. Con todo, es importante señalar desde un primer momento que no se expondrán ni el procedimiento sancionador, pues existe una referencia al régimen básico en la materia, ni, en el ámbito disciplinario, el procedimiento previsto para el personal funcionario o laboral en la medida que existe una remisión al procedimiento general, sin aportar ninguna novedad. Sin embargo, he considerado oportuno dedicar algunos epígrafes al régimen sancionador de los altos cargos, pues este procedimiento está regulado en la normativa andaluza, concretamente en la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos.

## II. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

### 1. Antecedentes

En el primer Anteproyecto de la Ley de Transparencia en Andalucía, de 4 de junio de 2013, no se contemplaba un régimen sancionador. Esta situación fue criticada, entre otros por el Sindicato Andaluz de Funcionarios quien, en su propuesta para una Ley de Transparencia en Andalucía, manifestaba que “Por ello debería contener un capítulo adicional de infracciones y sanciones a la Ley, con un apartado donde queden graduadas las infracciones a la Ley, según la gravedad, y un apartado de sanciones, todo ello, en aras de garantizar el cumplimiento de dicha transparencia. Sin el mismo, la Ley queda vacía de contenido, pues no habría consecuencias en su incumplimiento”<sup>8</sup>. Esta cuestión fue solventada en el anteproyecto de 2 de enero de 2014, que contemplaba el Título VI, bajo la rúbrica *régimen sancionador*. Un título que sufriría muy pocos cambios o modificaciones hasta llegar a proyecto de ley.

8 Véase el resumen y valoración de las propuestas recibidas en la plataforma web para la participación en la elaboración de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, donde se realizaban algunas recomendaciones en este sentido, [[http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/INFORME\\_SOBRE\\_LAS\\_PROPUUESTAS\\_CIUADANAS\\_RECIBIDAS\\_EN\\_LA\\_WEB\\_0.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/INFORME_SOBRE_LAS_PROPUUESTAS_CIUADANAS_RECIBIDAS_EN_LA_WEB_0.pdf)] (consultado 28 de diciembre de 2014).

Las modificaciones fueron esencialmente las derivadas de las observaciones del Dictamen 73/2014, de 27 de enero del Consejo Consultivo que, aunque manifiesta que el anteproyecto “responde en términos generales a las exigencias constitucionales” realizaba algunas recomendaciones de cierto calado que esencialmente supusieron adiciones y mejoras de los preceptos existentes.

### Modificaciones tras el Dictamen del Consejo Consultivo

Art.	Anteproyecto (enero de 2014)	Proyecto de Ley (18 febrero de 2014)
50.2 <i>in fine</i>	La potestad sancionadora respecto de las infracciones tipificadas en esta Ley se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en ella y en la normativa en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y <i>del procedimiento administrativo de aplicación.</i>	<p><i>Modificación:</i> La potestad sancionadora (...) se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en ella y en la normativa de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y <i>del procedimiento administrativo sancionador.</i></p> <p><i>Adición:</i> Las infracciones disciplinarias se registrarán por el procedimiento previsto para el personal funcionario, estatutario o laboral que resulte de aplicación en cada caso.</p>
51.1	Son responsables de las infracciones, aun a título de <i>mera</i> inobservancia...	<p><i>Modificación:</i> Son responsables de las infracciones, aun a título de <i>simple</i> inobservancia, las personas...</p>
52.1.d)	El incumplimiento del principio de veracidad en la información publicada o suministrada.	Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.e).
52.3.a)	El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que no constituya infracción grave o muy grave.	El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II.

53.1.b)	La reiteración en la comisión de faltas graves.	Se entenderá por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.
53.2.b)	El incumplimiento del principio de veracidad en la información suministrada	Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.e).
53.2.c)	La reiteración en la comisión de faltas leves.	La reincidencia en la comisión de faltas leves. Se entenderá por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.
56.5 <i>in fine</i>		Adición: Para la imposición y graduación de estas sanciones accesorias se atenderá a la gravedad de los hechos y su repercusión, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.
57.1	Para la imposición de las sanciones establecidas en el presente título se seguirán las disposiciones previstas en el procedimiento sancionador o, en el caso del personal al servicio de entidades, el régimen disciplinario que en cada caso resulte aplicable.	Para la imposición de las sanciones establecidas en el presente título se seguirán las disposiciones previstas en el procedimiento sancionador o, en el caso de infracciones imputables al personal al servicio de entidades, el régimen disciplinario funcional, estatutario o laboral que en cada caso resulte aplicable.

## 2. Tramitación parlamentaria

La tramitación parlamentaria del Título VI de la Ley de Transparencia fue relativamente pacífica, pues de las 10 enmiendas al texto presentadas por los tres grupos parlamentarios representados en la Cámara, solo 2 fueron aceptadas.

Las enmiendas del Grupo Popular –104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 y 111– fueron todas rechazadas pues la gran parte, salvo las 104, 105 y 106, suponían unas mejoras técnicas que a mi juicio resultaban innecesarias, por una razón de fondo en la concepción de la Ley. Esto es, el Gobierno andaluz, con buen criterio, optó por llevar al Parlamento un proyecto de ley, que a diferencia de la LTBG, no contempla un título específico dedicado al buen gobierno<sup>9</sup>. Desde el inicio de la tramitación, el Grupo Parlamentario Popular intentó que la Ley andaluza reprodujera el esquema de la LTBG y, por ende, contemplara una regulación de esta materia. En coherencia con esta posición, propusieron en todos los preceptos en que se hacía referencia al Consejo de Transparencia y Protección de Datos que se sustituyera por Consejo de Transparencia, Buen Gobierno y Protección de Datos. Sin embargo, al no prosperar el régimen del buen gobierno, la única opción era rechazar todas estas enmiendas.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista presentó dos enmiendas –37 y 38– que si fueron aceptadas por la Ponencia<sup>10</sup>. La primera suponía una mejora en la redacción, mientras la segunda tenía por objeto suavizar o dar una mayor flexibilidad a la sanción prevista en el artículo 55.2.c).2º, que contemplaba la imposibilidad de ser nombrados en cargos similares por tres años, para manifestar que la sanción podría ser de hasta tres años.

---

9 Como manifestamos en su momento, “La LTBG dedica el Título segundo al Buen Gobierno. Un título con una identidad y unas características específicas que lo diferencian del Título primero, Transparencia de la actividad pública. De esta manera, son diversos los títulos competenciales, el ámbito de aplicación, el régimen sancionador e incluso la entrada en vigor, que a diferencia del resto de la Ley, se produjo en el momento de la publicación de la misma, todo ello sin olvidar que solo en una fase final de tramitación de la Ley se atribuyeron competencias, en materia de buen gobierno, al Consejo de Transparencia. La conjunción de todos estos factores nos conducen a entender que hubiera sido más adecuado, desde un punto de vista de técnica normativa, la elaboración de una ley específica sobre el régimen de los altos cargos que incluyera también el buen gobierno. Especialmente cuando el Gobierno ha anunciado la presentación en el Congreso de un proyecto de ley sobre altos cargos”, S. Fernández Ramos y J. Mº Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ob. cit., pp. 297 y ss.

10 BOPA núm. 460, de 26 de mayo de 2014.

Art.	Proyecto de Ley	Ponencia
<b>51.1</b>	Son responsables de las infracciones, aun a título de simple inobservancia, las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que realicen las acciones u omisiones tipificadas en la presente Ley con dolo, culpa o negligencia.	Son responsables de las infracciones, aun a título de simple inobservancia, las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que realicen acciones o que incurran en las omisiones tipificadas en la presente Ley con dolo, culpa o negligencia.
<b>55.2.c).2º</b>	La imposibilidad para ser nombrados en cargos similares por un período de tres años.	No poder ser nombrados para ocupar cargos similares por un periodo de hasta tres años.

### III. SISTEMÁTICA DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN LA LTPA

La LTPA dedica el Título VI al régimen sancionador, un título compuesto de ocho artículos (50 a 58) en los que con una sistemática adecuada diseña y articula el complejo sistema sancionador que requiere la Ley para ser efectiva. Esta dificultad se debe, entre otras cuestiones, a la diversidad de responsables que se prevén en el artículo 51, como son las autoridades, directivos y el personal al servicio de las entidades del artículo 3 de la LTPA, las personas físicas y jurídicas del artículo 4 LTPA y las entidades del artículo 5. Por tanto, la variedad de sujetos responsables y sus distintas naturalezas, pues están sujetos desde la Administración de la Junta de Andalucía, hasta los partidos políticos, pasando por las personas adjudicatarias de contratos del sector público en los términos previstos en el pertinente contrato, no permite o no hace posible la existencia de un mismo régimen jurídico. De esta manera, conviven en el mismo título de la Ley un régimen disciplinario previsto para las autoridades, directivos y el personal al servicio de las entidades recogidas en el artículo 3 LTPA y un régimen sancionador para los responsables de los artículo 4 y 5 de la LTPA.

Esta dualidad ha tenido su reflejo en la sistemática del Título VI, pues, al margen de los artículos dedicados al régimen jurídico (art. 50), los responsables (art. 51), el procedimiento (art. 57) o la competencia sancionadora (art. 58), en los que se contienen, en un mismo precepto las previsiones tanto disciplinarias como sancionadoras, se diferencia entre infracciones (art. 52) y sanciones disciplinarias (art. 55) previstas para los responsables del artículo 3, de las infracciones y sanciones previstas para los responsables de los artículos 4 y 5. El Legislador,

acertadamente, ha distinguido entre estos últimos responsables, dedicando el artículo 53 a las infracciones imputables a las personas físicas y jurídicas del artículo 4 y el artículo 54 a las entidades del artículo 5, recogiendo en un único precepto las sanciones (art. 56).

La sistemática por la que optó el Legislador andaluz, partiendo de la premisa de que fue la primera ley de transparencia en España dotada de un régimen sancionador, considero que fue acertada. Ello no impide que, una vez aprobadas tres leyes autonómicas –Comunidades Autónomas de Murcia, Canarias y Cataluña– que disponen de sus respectivos regímenes sancionadores, puedan extraerse mejoras sistemáticas para la LTPA, aunque las mismas reproduzcan en gran medida el esquema de la norma andaluza. En este sentido destaca, por su claridad, la Ley 12/2006, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la cual divide su Título V, dedicado al régimen sancionador, en dos capítulos, sin perjuicio de un primero sobre normas generales. El segundo capítulo está consagrado al régimen disciplinario, estableciendo las personas responsables, faltas disciplinarias, sanciones y procedimiento; esquema que es reproducido en el capítulo tercero, en relación al régimen sancionador.

## IV. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

### 1. Sujetos responsables

La LTPA le atribuye, con carácter general, la condición de responsables, tanto para las infracciones disciplinarias como “sancionadoras”, “aún a título de simple inobservancia, a las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que realicen acciones o que incurran en omisiones tipificadas en la presente Ley con dolo, culpa o negligencia”<sup>11</sup>, para en un segundo momento, manifestar que con carácter particular, “son responsables: las autoridades, directivos y personal al servicio de las entidades previstas en el artículo 3”.

---

11 En un sentido idéntico, artículos 41.3 Ley Murcia 12/2014, 67.1 Ley Canarias 12/2014, o 30.1 Ley Comunidad Valenciana 2/2015. En el Anteproyecto de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía que se remitió al Consejo Consultivo, la redacción de este precepto en vez de manifestar “aún a título de simple inobservancia”, se refería a “mera inobservancia”. Esta expresión fue criticada por el Órgano Consultivo al manifestar que «en relación con la expresión “mera inobservancia” (recuérdese que en el art. 130 de la Ley 30/1992 se alude a los responsables “aún a título de simple inobservancia”), el Consejo Consultivo debe puntualizar que la “mera inobservancia” no puede ser entendida como el reconocimiento de una responsabilidad objetiva, pues resulta exigible la concurrencia de voluntariedad, aunque solo sea en un grado leve». Dictamen 707/2012, de 19 de julio de 2012, del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707>, p. 58.

Esta última referencia a autoridades y directivos requiere realizar algunas precisiones. Así en primer lugar, el concepto autoridad plantea ciertas dudas en cuanto a su alcance. Las leyes de transparencia autonómicas que disponen de régimen sancionador han optado, en el caso de la Región de Murcia, por hacer referencia exclusivamente a las autoridades y al personal al servicio de las entidades del artículo 5 –art. 42 Ley 12/2014– mientras que Canarias por su parte, dispone que son responsables las personas que tengan la consideración de alto cargo de acuerdo con su Ley autonómica y el personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad de Canarias y de las entidades y organismos recogidos en el artículo 2.1 –art. 67.2.a) Ley 12/2014–. Estas referencias no aportan una solución total a la cuestión del concepto “autoridad”, concepto que no viene definido en la legislación andaluza, pues aunque resulta evidente que los altos cargos, recogidos en el artículo 2 de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos<sup>12</sup>, se incluyen en el concepto autoridad, lo cierto es que si el propósito del Legislador andaluz hubiera sido equiparar autoridad a alto cargo, lo hubiera podido hacer. Sin embargo, esta opción hubiera sido muy restrictiva, pues recordemos que el concepto de alto cargo en Andalucía se encuentra en la Ley 3/2005, que exclusivamente afecta al ámbito de la Junta de Andalucía, mientras que la LTPA también se extiende, entre otras, a las entidades que integran la Administración Local andaluza –art. 3.1.d)–, y si a ellos unimos que el concepto de alto cargo no existe en la Administración Local, el vacío o la deficiencia se hubiera hecho evidente<sup>13</sup>.

12 Artículo 2.1 Ley 3/2005: “A los efectos de esta Ley, se consideran altos cargos el Presidente de la Junta de Andalucía, el Vicepresidente o Vicepresidentes, los Consejeros y todos aquellos empleos de libre designación por el Consejo de Gobierno que implican especial confianza o responsabilidad y, particularmente, los siguientes: a) Los Viceconsejeros, Secretarios Generales, Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos de las Consejerías y asimilados. b) Los miembros del Gabinete de la Presidencia de la Junta de Andalucía. c) Los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía. d) El Presidente, los Consejeros electivos que desempeñen sus funciones con carácter exclusivo y a tiempo completo y el Secretario General del Consejo Consultivo de Andalucía. e) Los Presidentes, Consejeros Delegados y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía, o de las sociedades mercantiles con participación directa de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus Organismos Autónomos, superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno como si son nombrados por los propios órganos de gobierno de dichas entidades y sociedades. f) Los Delegados del Consejo de Gobierno en las entidades y sociedades aludidas en el párrafo anterior. g) Los Presidentes, Directores y asimilados de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía. h) Los Presidentes, Directores y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las demás entidades de la Administración de la Junta de Andalucía, y de las fundaciones y consorcios con participación directa de la misma superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno como si son nombrados por los propios órganos de gobierno de las mismas. i) Los Delegados Provinciales de las Consejerías, Directores Provinciales de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía o asimilados. j) Cualquier cargo nombrado por Decreto o Acuerdo del Consejo de Gobierno con rango igual o superior a Director General. k) Los demás altos cargos de libre designación que sean calificados como tales en normas con rango de ley o reglamento”.

13 La LTBG, a la hora de determinar el ámbito de aplicación en materia de buen gobierno, manifiesta en su artículo 25.2 que “este título será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de

La solución a este enigma la podemos hallar en la LTBG, en materia de buen gobierno. En el Título II de la LTBG no se hace referencia al concepto autoridad pero extiende el título de la Ley a los altos cargos que tengan tal consideración en aplicación de la normativa en materia de conflicto de intereses –art. 26.1–, y a los altos cargos asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno Local –art. 26.2–. Por tanto, en una solución integradora se podría mantener que el concepto autoridad incluirá, cuanto menos, tanto a los altos cargos previstos en la Ley 3/2005, como a los alcaldes y concejales.

Los directivos requieren un análisis distinto pues, en el caso de la Junta de Andalucía, recordemos que, en virtud del artículo 17.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, “las personas titulares de los órganos superiores y directivos tendrán la consideración de altos cargos” y, por tanto, el asunto no plantea complejidad alguna. Sin embargo, existe otro concepto de personal directivo, recogido en el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>14</sup>, que es, por ejemplo, el seguido en el ámbito de las Agencias conforme al artículo 70 de la Ley 9/2007 y la disposición adicional quinta de la Ley 1/2011, de Reordenación del Sector Público en Andalucía. Así, por ejemplo, el artículo 27.4 Decreto 88/1994, de 19 de abril, por el que se constituye la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias y se aprueban sus Estatutos, manifiesta que “tiene la consideración de personal directivo la persona titular de la Dirección Gerencia de la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias” o en el Decreto 26/2007, de 6 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, que atribuye esta condición a las personas titulares de la Subdirección General, de la Secretaría General y las personas titulares de las siguientes Direcciones: Dirección Económico-Financiera, Dirección de Inversiones Estratégicas, Dirección de Espacios de Innovación y Sectores Estratégicos y Dirección de Financiación y Fomento Empresarial (art. 35.1).

En el ámbito local no existían los cargos directivos hasta que se publica la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local, que incorpora el Título X a la LBRL, que distingue o diferencia entre órganos superiores y directivos en el artículo 130, siguiendo el ejemplo de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administra-

---

las Entidades Locales”. Véanse las consideraciones realizadas sobre la condición de alto cargo en la Administración Local en S. Fernández Ramos y J. M<sup>a</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ob. cit., pp. 297 y ss.

- 14 Artículo 13. *Personal directivo profesional*, “El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios: 1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración. 2. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. 3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados”.

ción General del Estado. Sin embargo, recordemos que el Título X exclusivamente es aplicable a los municipios de gran población.

	<b>Órganos superiores</b>	<b>Órganos directivos</b>
Municipios de gran población	Alcalde.  Los miembros de la Junta de Gobierno Local.	Los coordinadores generales de cada área o concejalía <sup>649</sup> .  Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.  El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma.  El titular de la asesoría jurídica.  El secretario general del Pleno.  El interventor general municipal.  En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.  Titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales.
Municipios de régimen común		

15 Téngase presente que la disposición adicional primera de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en su apartado treinta y tres, modifica el artículo 130.3 de la Ley 57/2003 cuando dispone que “El nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el Reglamento Orgánico Municipal permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario”.

## 2. Infracciones

La LTPA tiene un cuadro de infracciones disciplinarias breve con nueve tipos, tres muy graves, cuatro graves y dos leves. Estas infracciones, con un ánimo sistemático pueden clasificarse, por materias, en tres grupos: publicidad activa, acceso y colaboración con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos.

### Infracciones disciplinarias en la LTPA

Materia	Infracción	Graduación
<b>Publicidad activa</b>	El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía [art. 52.1.a) LTPA].	<b>Muy grave</b>
	El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II [art. 52.2.a) LTPA].	<b>Grave</b>
	El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II [art. 52.3.a) LTPA].	<b>Leve</b>
<b>Acceso</b>	La denegación arbitraria del derecho de acceso a la información pública [art. 52.1.b) LTPA].	<b>Muy grave</b>
	El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública [art. 52.2.b) LTPA].	<b>Grave</b>
	Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.e) [art. 52.2.d) LTPA].	
	El incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública [art. 52.3.b) LTPA].	<b>Leve</b>
<b>Colaboración con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos</b>	El incumplimiento de las resoluciones dictadas en materia de acceso por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en las reclamaciones que se le hayan presentado [art. 52.1.c) LTPA].	<b>Muy grave</b>
	La falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía [art. 52.2.c) LTPA].	<b>Grave</b>

### A. *Infracciones en materia de publicidad activa*

Como vemos en el cuadro del epígrafe anterior, la LTPA contempla tres infracciones relativas al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa<sup>16</sup>. La formulación de los tres tipos tienen un cuerpo común, que es el “incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II”, que es constitutivo de infracción leve para pasar a ser una infracción grave cuando el incumplimiento es reiterado, siguiendo el ejemplo del artículo 9.3 de la LTBG, y muy grave en los supuestos en que se ha desatendido el requerimiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos.

De esta manera, el Legislador andaluz realiza una apuesta firme por el impulso de la publicidad activa tipificando el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa como infracción leve e incrementando la gravedad de la infracción en virtud de dos criterios, como son la reiteración y la desatención de los requerimientos del Consejo<sup>17</sup>.

Así, la infracción grave contempla el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II [art. 52.2.a)] LPTA. Pero el concepto de reiteración plantea algunas incógnitas en la medida que el primer impulso es el de acudir al artículo 131.3.c) de la Ley 30/1992, que recoge como agravante la reincidencia. Sin embargo, en la infracción que nos ocupa, no es de aplicación o no resulta extrapolable el sentido de la agravante de la Ley básica, que se diferencia de la reincidencia, como ha mantenido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 11 de junio de 1999 (RJCA 1999/1621), en que, al margen de otros elementos, “comprende a infracciones cometidas incluso con una diferencia temporal superior a un año y es también independiente de que dichas infracciones participen o no de la naturaleza de la considerada en la que se quieren hacer valer los efectos agravatorios”<sup>18</sup>. Todo ello en la medida que en el artículo 55.1.a) no se define la reiteración como una agravante, sino como un elemento del tipo, que no va referido a anteriores infracciones, ya que aluden a una reiteración de conductas. En consecuencia, cuando se produzca un incumplimiento reiterado

16 Téngase presente que las infracciones en materia de publicidad activa van referidas a las obligaciones del Título II de la LTPA. Esta circunstancia impide que se puedan sancionar obligaciones de publicidad activa previstas en otras normas. Sin embargo, este no es el caso de las obligaciones en el artículo 54 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, pues el artículo 10.3 de la LTPA, insertado en el Título II, establece que “Las entidades locales de Andalucía publicarán, además, la información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como las actas de las sesiones plenarias”.

17 La Ley Murcia 12/2014 recoge las mismas infracciones, con la misma graduación, en su artículo 43. Por su parte, la Ley Canarias 12/2014 tiene dos tipos muy similares a los recogidos en la LTPA, pero tienen un carácter más restrictivo. Así, mientras la Ley andaluza tipifica “el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa”, la Ley canaria tipifica como infracción grave el incumplimiento reiterado de la obligación de publicar la información que se relaciona en el Título II [art. 68.1.A).3.a)] y, como infracción leve, el incumplimiento de la obligación de publicar dicha información. Véanse los artículos 31.1.a), 31.2.a) y 31.3.a) de la Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

18 Véase D. Sánchez Reyero, “Dosimetría punitiva en el seno del derecho administrativo”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 8, 2009, en el que lleva a cabo un análisis entre reincidencia y reiteración.

de las obligaciones de publicidad activa<sup>19</sup>, los órganos competentes en materia sancionadora podrán entender perfeccionado el tipo, pero deberá quedar acreditado en el mismo procedimiento la existencia de esa reiteración. Distinto es el supuesto que se produciría cuando hubiera recaído una sanción no necesariamente firme por el incumplimiento de obligaciones de publicidad activa y, posteriormente, se produzcan nuevas infracciones, en cuyo supuesto el órgano instructor podría aplicar la agravante de reiteración.

En último lugar la infracción muy grave –El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía [art. 52.1.a) LTPA]– es una manifestación del artículo 20 de la LTPA que atribuye al Consejo de Transparencia y Protección la posibilidad de efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones de publicidad activa. En este sentido, partiendo de la exigencia del tipo de que el requerimiento sea expreso, la LTPA no establece un plazo para entenderlo desatendido.

En este sentido, no sería apropiado dejar esta cuestión al criterio del Consejo, que podría determinar en cada caso el plazo para atender el requerimiento y cuyo incumplimiento supondría la perfección del tipo. De esta manera, se debería establecer un plazo máximo de cumplimiento. Con el fin de solventar o canalizar esta situación se podría acudir al régimen previsto en la LTPA en relación al derecho de acceso del artículo 20.

Este precepto fija el plazo en 20 días desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para, en este caso, cumplir con la obligación de publicidad activa. Dicho plazo es susceptible de prórroga por igual periodo en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada, en este caso de la obligación, así lo requiera<sup>20</sup>.

## ***B. Infracciones en materia de acceso a la información pública***

La LTPA contempla cuatro infracciones en relación al derecho de acceso a la información pública. En primer lugar, se encuentra la denegación arbitraria del derecho de acceso. Esta infracción, calificada como muy grave, requiere para la perfección de su tipo la denegación,

---

19 La Sentencia del Tribunal Supremo, de 3 de diciembre de 2008, Sala de lo Contencioso (RJ 2009/2005) incluso contempla esta reiteración cuando se produce de forma simultánea (F.J. 6º).

20 La Ley Canarias 12/2014 suaviza este tipo cuando exige que “se haya desatendido más de tres veces, en un periodo de dos años, el requerimiento expreso del comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública” [art. 68.1.A).1.a)]. Esta opción no me resulta acertada en la medida que se prevé una cierta relajación y, por tanto, el Consejo pierde fuerza en el ejercicio de su actividad pues se deberá desatender tres veces el requerimiento y además en un periodo de dos años.

por tanto, una resolución expresa; pero por otra parte exige que esta última sea arbitraria<sup>21</sup>, es decir, que carezca de motivación en los términos exigidos por el artículo 54 de la Ley 30/1992<sup>22</sup>.

En segundo lugar se encuentra la infracción grave de suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, consagrado en el artículo 6.e) de la LTPA<sup>23</sup>. El citado principio exige que la información sea cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia<sup>24</sup>. Este tipo, por tanto, exige conjuntamente que se produzca el suministro de información, entiendo que en el ejercicio del derecho de acceso, y que la misma no sea cierta o exacta.

En tercer lugar, y por último, se encuentran dos infracciones, una grave y otra leve, relativas al incumplimiento de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso. De esta forma, recordemos que el artículo 20 de la LTPA, bajo la rúbrica *Plazo de resolución y notificación*, establece, en línea de máximos, que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. Sin embargo, prevé un plazo de resolución y notificación de 20 días hábiles que podrá prorrogarse por el órgano competente para resolver por igual periodo, pero exclusivamente en los casos en que el volumen o la complejidad de la información solicitada así lo requieran. Con todo, debemos tener presente que estos plazos exclusivamente afectan a la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales; por tanto, para las demás administraciones y entidades se aplicará el régimen básico de la LTBG que prevé el plazo de un mes<sup>25</sup>.

Una vez realizada la anterior precisión, la primera infracción contemplada es “El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información

21 Esta infracción ha tenido una recepción desigual por parte de las leyes de transparencia autonómicas dotadas de un régimen sancionador. Así, la Ley Murcia 12/2014 la recoge, con idéntica redacción, como infracción muy grave [art. 43.2.b)], al igual que Ley Comunidad Valenciana 2/2015 [art. 31.1.b)]; pero, sin embargo, la Ley Canarias 12/2014 no la contempla. Véase J. Rodríguez-Arana Muñoz, “Discrecionalidad y motivación del acto administrativo en la Ley española de Derecho Administrativo”, en *Derecho PUCP*, núm. 67, 2011.

22 La Ley Cataluña 19/2014 no contempla esta infracción, al menos con la misma formulación. Sin embargo, tipifica como una infracción grave “desestimar sin motivación las solicitudes de acceso a la información pública” [art. 78.2.d)].

23 Como ha puesto de manifiesto Guichot Reina, en el Capítulo I de esta obra, “En este caso, en realidad, la conexión lo es con el propio principio de legalidad, puesto que la Administración está obligada a dar la información, tal cual consta sin que pueda manipularla o falsearla”.

24 Véase en el mismo sentido los artículos 43.3.d) Ley Murcia 12/2014 y 31.2.d) Ley Comunidad Valenciana 2/2015. En la Ley Canarias 12/2014 extiende esta infracción también a la publicidad activa cuando se tipifica como infracción grave “publicar o suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad...” [art. 68.1.A).2.e)].

25 Véase el Capítulo III de la presente obra.

pública” [art. 52.2.b) LTPA]. Este tipo, que tiene la calificación de grave, exige el “incumplimiento reiterado”. Este último concepto no debe ser entendido en el sentido de la agravante del artículo 131.3.c) de la Ley 30/1992, sino como un elemento del tipo, que no va referido a anteriores infracciones ya que aluden a una reiteración de conductas, como es el incumplimiento de los plazos de resolver las solicitudes de acceso. Esa infracción no deja resquicio para no aplicar el tipo ante cualquier retraso en la resolución de acceso cuando sea reiterado.

El segundo tipo recogido es “El incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública” [art. 52.3.b) LTPA]. Esta infracción tiene la calificación de leve, lo que provoca que en los supuestos de incumplimientos justificados, no será de aplicación. Sin embargo, la naturaleza del incumplimiento, justificado o no, no empece la aplicación del tipo anterior, esto es, el incumplimiento reiterado.

### ***C. Infracciones por falta de colaboración con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos***

En el cuadro de infracciones disciplinarias se encuentran tres que recogen o prevén tipos que tienen como propósito sancionar la falta de colaboración o el incumplimiento de resoluciones o requerimientos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos.

De esta manera, al margen de la infracción muy grave de “incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”, analizada en el epígrafe de infracciones en materia de publicidad activa, se encuentran, la infracción muy grave de incumplimiento de las resoluciones dictadas en materia de acceso por el Consejo [art. 52.1.c) LTPA]<sup>26</sup> o la infracción grave de la falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo, [art. 52.2.c) LTPA]<sup>27</sup>.

## **3. Sanciones disciplinarias**

La LTPA exclusivamente contempla una serie de sanciones para las autoridades y directivos, pues, tal como se ha realizado en otras Comunidades Autónomas que ha aprobado sus

---

26 En un sentido idéntico, el artículo 43.2.c) Ley Murcia 12/2014 y el artículo 31.1.c) Ley Comunidad Valenciana 2/2015. La Ley Canarias 12/2014 contempla esta infracción, que la califica como muy grave, pero exige para la perfección del tipo el incumplimiento reiterado más de tres veces, en un periodo de tres años [art. 68.1.A)1.b)].

27 En un sentido idéntico, los artículos 43.3.c) Ley Murcia 12/2014 y 31.2.c) Ley Comunidad Valenciana 2/2015. La Ley Canarias 12/2014 exige en el tipo de esta infracción “la negativa reiterada” [art. 68.1.A)2.d)]. Véase el epígrafe del Capítulo III, “La impugnación de resoluciones de acceso”.

leyes con posterioridad a la andaluza, en el caso de infracciones cometidas o imputables al personal al servicio de las entidades previstas en el artículo 3 de la Ley, se realiza una remisión a las sanciones que pudieran recaer con arreglo al régimen disciplinario que en cada caso resulte aplicable<sup>28</sup>.

Las sanciones previstas en la LTPA son muy similares a las contempladas en la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, como tendremos ocasión de observar en las siguientes páginas, y que se concretan en la amonestación, la declaración de incumplimiento y la publicación en el Boletín Oficial correspondiente, el cese y la imposibilidad de ser nombrados para cargos similares por un plazo de tres años. Por tanto, en gran medida son extrapolables las reflexiones realizadas en una obra anterior cuando manifestábamos que se ha articulado “un sistema de sanciones que se restringen al reproche, podríamos decir moral, de la conducta del infractor que, en el caso de la amonestación, queda en una esfera privada y que, en el caso de la publicación, se exterioriza para el conocimiento de terceros. En este sentido no parece de recibo que el régimen de sanciones se circunscriba a este tipo de sanciones, pues desde la ciudadanía se observa con recelo este tipo de medidas para el incumplimiento de la Ley por parte de los Altos Cargos”<sup>29</sup>. Incluso en los supuestos en que se imponga la sanción de cese o de ocupar un cargo similar por un periodo de hasta tres años, las mismas no tienen consecuencias en la esfera particular y patrimonial del sujeto en la medida que no supone una merma de su patrimonio actual y solo tiene una repercusión en las expectativas futuras<sup>30</sup>.

28 Con la misma fórmula, Ley Murcia 12/2014 (art. 41.1) y 34.1 Ley Comunidad Valenciana 2/2015. La Ley Canaria 12/2014 prevé que la comisión de infracciones por parte del personal al servicio de las entidades y organismos del artículo 2 se remite a “las sanciones previstas en la respectiva normativa aplicable al personal, de acuerdo con el régimen funcionario, estatutario o laboral al que esté sujeto el mismo” [art. 68.2.B)]. La Ley Cataluña 19/2014 dedica un artículo concreto a las sanciones aplicables al personal al servicio de las administraciones pública, en el cual prevé que “las sanciones aplicables al personal al servicio de las administraciones pública por la comisión de infracciones tipificadas por la presente Ley son las establecidas por la legislación de la función pública con relación a las faltas disciplinarias” (art. 82.1). Esta última disposición contempla la posibilidad de concurso de ley que resuelve cuando dispone que “si el supuesto de infracción puede quedar incluido en alguna de las infracciones disciplinarias establecidas por la legislación de la función pública, se aplicará esta última legislación” (art. 82.2).

29 J. M<sup>a</sup>. Pérez Monguió, “Régimen de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía”, en AA.VV., *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2011, p. 253.

30 El esquema de sanciones disciplinarias de los altos cargos de la LTPA ha sido seguido por la Ley Murcia 12/2014, Ley Canarias 2/2014 y Ley Comunidad Valenciana 2/2015. Sin embargo, la Ley Cataluña 19/2014 ha dado un salto sin precedentes en materia de altos cargos en nuestro país, cuando ha incorporado al cuadro de sanciones las de naturaleza pecuniaria, con multas que pueden llegar a los 12.000 euros, y otras de carácter novedoso como son: la pérdida de la pensión indemnizatoria graduada o la suspensión del ejercicio del cargo (art. 81).

### Sanciones disciplinarias en la LTPA

INFRACCIONES (art. 52)	Leves	Graves	Muy graves
<i>Imputables a personal al servicio de las entidades del artículo 3</i>	Sanciones que correspondan con arreglo al régimen disciplinario que deba aplicarse en cada caso.		
<i>Imputables a autoridades y directivos</i>	Amonestación	Declaración del incumplimiento y publicación en el boletín oficial correspondiente.  Cese en el cargo.	Todas las previstas para infracciones graves.  No poder ser nombrados para ocupar cargos similares por un período de hasta tres años.

Realizadas estas breves reflexiones, pasemos al análisis de las sanciones previstas para las autoridades y directivos en la LTPA, en virtud de la gravedad de las infracciones.

#### A. Sanción para las infracciones leves: la amonestación

La amonestación está reservada para las infracciones leves, es decir, para los supuestos de incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Título II [art. 52.3.b)] y el incumplimiento injustificado de las obligaciones de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública [art. 52.3.a)].

La amonestación, generalizada para la sanción de infracciones leves de los altos cargos<sup>31</sup>, tanto en la normativa específica como en la propia de transparencia, no parece razonable en un régimen sancionador de autoridades, en la medida que a estos “servidores públicos” se les debería exigir un plus que dejara de manifiesto la especial responsabilidad que ostentan y el daño y la desconfianza que provocan en el sistema con sus posibles incumplimientos, pues la amonestación, que tiene un carácter privado, no parece una sanción adecuada, al menos con carácter exclusivo, en esta materia. Por este motivo, creo que sería conveniente que la misma

31 En este mismo sentido, pueden verse los artículos 16.2 Ley Andalucía 3/2005; 18.1 Ley Cataluña 13/2005; 21.3 Ley Cantabria 1/2008; 67.1 Ley La Rioja 8/2003; 12.2 Ley Asturias 4/1995; 14.2 Ley Galicia 9/1996; 15.2 Ley Navarra 19/1996; 16.2 Ley Baleares 2/1996 o 17.1 Ley Canarias 3/1997.

fuera acompañada de la declaración de incumplimiento con publicidad<sup>32</sup>; medida que no debe ser contemplada, como mantendremos en el epígrafe siguiente, como una sanción sino precisamente como una medida de transparencia.

### **B. Sanciones para las infracciones graves**

La LTPA contempla para las infracciones graves dos modalidades de sanciones. En primer lugar se halla la declaración de incumplimiento y publicación en el boletín oficial correspondiente y, en segundo lugar, el cese. Sin embargo, surge la duda de si nos hallamos ante sanciones de naturaleza alternativa, acumulativa o simplemente ambas son inseparables.

La redacción del artículo 55.2.b) no aporta demasiada luz, pues dispone simplemente que “podrán aplicarse las siguientes sanciones”. Esta circunstancia, en el caso de las infracciones leves, no origina problemas, en la medida que exclusivamente se establece como sanción la amonestación. Sin embargo, esta situación es distinta en el caso de las infracciones graves y muy graves para las que se prevén distintas sanciones, circunstancia que exige un esfuerzo encaminado a solventar esta cuestión que en absoluto es baladí pues en virtud de las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora debe existir una clara concreción de las consecuencias de las infracciones tipificadas.

Inicialmente podría mantenerse que nos encontramos ante dos sanciones alternativas, siguiendo el ejemplo de la Ley Murcia 12/2014, que introduce expresamente una disyuntiva entre ambas sanciones para el caso de las infracciones graves<sup>33</sup>. Si siguiéramos este sendero donde una sanción excluye a la otra, nos podría llevar a situaciones de difícil justificación, comenzando por la desproporción entre ambas. Así, ante una infracción grave, un alto cargo podría ser sancionado con la declaración de su incumplimiento y su publicación en el boletín oficial correspondiente –una sanción sin consecuencias más allá del reproche moral y el conocimiento general de la sanción recaída–, o el cese, una sanción contundente y con claras consecuencias en su esfera personal.

La segunda opción consistiría en que las sanciones tuviesen una naturaleza acumulativa y que fuese el órgano competente el que decidiera, en virtud de los hechos y de las circunstancias que les hubiesen rodeado, entre imponer una o las dos sanciones.

32 En La Ley Cataluña 19/2014 se contemplan como sanción para las infracciones leves, la amonestación y la declaración de incumplimiento con publicidad [art. 81.1.c)]. Estas sanciones pueden imponerse indistintamente o incluso conjuntamente. En el caso de la Ley Comunidad Valenciana 2/2015 el cese y la declaración del incumplimiento y publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana se aplican conjuntamente [art. 34.2.b)].

33 Artículo 44.2.b) Ley Murcia 12/2014: “En el caso de faltas graves, la declaración formal del incumplimiento sancionado y su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, o el cese en el cargo”.

Por último, existe la posibilidad de entender que nos hallamos ante sanciones conjuntas e inseparables. Es decir, que la sanción por infracciones graves conlleva la imposición de las dos. Esta opción parece la más razonable, pues no parece lógico que se imponga la sanción de cese y sin embargo, no se publique su incumplimiento en el boletín oficial correspondiente o incluso al revés. Una cuestión distinta es si resulta excesiva la sanción de cese por la comisión de infracciones graves pues, por ejemplo, en la Ley Canarias 12/2014 exclusivamente se contempla la sanción de la “declaración de incumplimiento de la Ley y la publicación en el Boletín Oficial de Canarias” [art. 68.2.A).c)], dejando el cese para las muy graves<sup>34</sup>.

#### a) *Declaración del incumplimiento y publicación en el boletín correspondiente*

Esta sanción se contempla en todas las leyes de transparencia aprobadas en nuestro país que disponen de un régimen sancionador, entre las que no se incluye como hemos visto la LTBG, al menos en materia de transparencia pues en el Título II de Buen Gobierno sí se recoge. En Canarias se recoge como sanción exclusiva para las infracciones graves, en Murcia como alternativa al cese y, sin embargo, en la Ley Cataluña 19/2014 tan solo se contempla para las infracciones leves<sup>35</sup>.

Puede entenderse que esta sanción responde al principio de transparencia, principio que preside la regulación de los altos cargos, pero entendemos que no debería ser configurada como una sanción, ni alternativa, ni acumulativa, ni necesaria, sino como una consecuencia del régimen especial de este tipo de personal al servicio de la ciudadanía que exige una

34 En la Ley Andalucía 3/2005 las infracciones graves son sancionadas con “la declaración del incumplimiento de la Ley y la publicación de esta en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” (art. 16.1) y “serán en su caso cesados y no podrán ser nombrados para ocupar cargos de los relacionados en el artículo 2, por un periodo de hasta tres años” (art. 17.2).

35 En las leyes autonómicas de altos cargos existe una variedad de situaciones en relación a esta sanción. De este modo, Cataluña la contempla como sanción conjunta con la destitución inmediata para las infracciones graves –art. 18.1 Ley 13/2005–; Cantabria, como una de las posibles sanciones en el caso de las muy graves –art. 21.1.a)– y como sanción necesaria en las graves –art. 21.2.a) Ley 1/2008–; La Rioja, como un instrumento de publicidad en los supuestos de infracciones graves y muy graves –art. 67.3 Ley 8/2003–; Asturias, Baleares y Canarias prevén como sanción principal para la infracciones graves y muy graves la declaración del incumplimiento y la publicación en el *Boletín Oficial de Principado de Asturias, Baleares y Canarias* –art. 12.1 Ley 4/1995, 16.1 Ley 4/2001 y 3/1997 respectivamente–; Galicia obliga a la publicación en el *Boletín Oficial de Galicia* de los acuerdos en que se declare la responsabilidad muy grave o grave –art. 14 Ley 19/1996–; Navarra, en los supuestos de infracciones graves y muy graves, establece como sanción la declaración del incumplimiento pero reserva exclusivamente la publicación en el *Boletín Oficial* de las segundas –art. 15.1 Ley 19/1996–; y Castilla-La Mancha y Extremadura reservan esta medida para las faltas graves, pues en el caso de las muy graves la sanción será la destitución inmediata –art. 11 Ley 11/2003 y 9.1.b) Ley 5/1996 respectivamente–. En el caso de Andalucía, que se sitúa en la misma línea que Asturias, Baleares y Canarias, está configurada como sanción necesaria principal para los supuestos de infracciones graves y muy graves, en las que se procederá a la declaración de incumplimiento y a la publicación en el *Boletín Oficial*.

especial publicidad y especialmente cuando se trate de incumplimientos de la LTPA<sup>36</sup>. Por tanto, otorgar carta de sanción a esta medida nos parece un tanto desmesurado y, por ello, resulta acertada la opción seguida por La Rioja, en su Ley de Altos Cargos, cuando dispone que “la imposición de una sanción muy grave o grave deberá ser objeto de publicación en el *Boletín Oficial de La Rioja*” (art. 67.3 Ley 8/2003) o de un manera más imprecisa pero con el mismo sentido Galicia –art. 14.1 Ley 9/1996, de 18 de octubre, de Incompatibilidades de los Miembros de la Xunta de Galicia y Altos Cargos de la Administración Autónoma–<sup>37</sup>. Igualmente resulta interesante, por lo novedoso, la previsión del artículo 72 de la Ley Canaria 12/2014 cuando exige que las sanciones que se impongan por la comisión de infracciones muy graves y graves previstas en la Ley se harán públicas en el Portal de Transparencia, sin perjuicio de la publicación en el *Boletín Oficial de Canarias* y de que puedan hacerse constar en los informes del comisionado de Transparencia y Acceso a la información pública.

Todo ello en la medida que las infracciones son cometidas por una autoridad pública en el ejercicio de sus funciones y, por tanto, todo lo relativo al ejercicio de esas funciones debería ser público, también las sanciones que pudieran recaer, incluidas las leves. Por este motivo, entiendo que no existe una incompatibilidad entre el sistema que propugnan las leyes de altos cargos de la Rioja o de Galicia de publicar los incumplimientos, incluso en los supuestos de infracciones leves sancionadas con la amonestación, siempre y cuando la resolución sea firme, junto con la publicación en el portal de transparencia.

#### b) Cese

El cese constituye la otra sanción para las infracciones graves de la LTPA<sup>38</sup>. Una sanción que provoca algunas dudas, pues no parece razonable que se sancione con el cese a una autoridad y que, sin embargo, no se prevea, como hizo la Ley Andalucía 3/2005, para el caso de las infracciones graves y muy graves, la imposibilidad de ser nombrado para otro cargo aunque

36 Como señala Meseguer Yebra, cuya opinión secundamos, “resulta peculiar que la publicidad del incumplimiento se perfile como sanción, como castigo en sí misma y no como requisito formal a determinados efectos. Recuerda, con efecto inverso, a la difusión de las sentencias condenatorias como medida para el restablecimiento al perjudicado en el pleno disfrute de su derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 9.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen)”, J. Meseguer Yebra, *Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de los miembros del gobierno y altos cargos de la Administración*, Bosch, Barcelona, 2007, pp. 274.

37 Sorprendentemente Castilla-La Mancha reserva esta medida para las faltas graves, pues en el caso de las muy graves la sanción será la destitución inmediata –art. 11 Ley 11/2003– como si en el caso de las muy graves fueran incompatibles la una con la otra. La consideración de la publicación como sanción podría explicar el sentido de ese precepto en la medida que podrían querer evitar una doble sanción cuando podría considerarse como un simple instrumento de publicidad.

38 Una sanción que tiene carácter alternativo en la Ley Murcia 12/2014, se prevé como una de las sanciones en la Ley Cataluña 19/2014, como inhabilitación para ocupar un alto cargo durante un periodo máximo de un año o simplemente no se contempla, como es el caso de la Ley Canarias 12/2014.

sea en un plazo o por un periodo más breve que el previsto para las infracciones graves y muy graves de la Ley de Altos Cargos andaluza<sup>39</sup>.

Con todo debemos tener presente que los altos cargos electos no podrán ser sancionados con el cese, pues esta es una materia reservada a Ley Orgánica<sup>40</sup>.

---

39 Artículo 17. *Imposibilidad de ocupar altos cargos*, Ley Andalucía 3/2005: "1. Quienes hubieran sido sancionados por la comisión de una infracción muy grave de las tipificadas en esta Ley serán, en su caso, cesados y no podrán ser nombrados para ocupar cargos de los relacionados en el artículo 2, por un período de entre tres y diez años. 2. Quienes hubieran sido sancionados por la comisión de una infracción grave de las tipificadas en esta Ley serán, en su caso, cesados y no podrán ser nombrados para ocupar cargos de los relacionados en el artículo 2, por un período de hasta tres años. 3. En la graduación de las medidas previstas en este artículo se valorará la existencia de perjuicios para el interés público si no se hubiera tenido en cuenta para tipificar la infracción, el tiempo transcurrido en situación de incompatibilidad, la repercusión de la conducta en los administrados y, en su caso, la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles". Con la regulación actual podrían darse situaciones no deseables como, por ejemplo, que una vez cesado por la comisión de una infracción grave de la LTPA fuese nombrado inmediatamente, mediante el sistema de las puertas giratorias, en otro cargo o incluso que antes de que recayera la sanción pasase a ocupar otro cargo, lo que haría ineficaz la sanción de cese.

40 En este sentido la Ley Cataluña 19/2014 prevé expresamente que no son aplicable a los cargos electos las sanciones de: destitución del cargo, la inhabilitación y la suspensión del ejercicio del cargo. Esta fue una cuestión que suscitó una larga batería de críticas al Ejecutivo nacional en relación al anteproyecto de la Ley 19/2013, comenzando por el Dictamen del Consejo de Estado 707/2012 cuando manifestaba que «Por lo que se refiere al contenido de este artículo 27, debe señalarse la necesidad de precisar que la sanción consistente en "la destitución en los cargos públicos que ocupen" los sujetos infractores prevista en el apartado 2.c) no se aplica a los cargos electos (así, por ejemplo, el Alcalde, que sin duda alguna está incluido en el ámbito de aplicación de estas normas), pues su destitución no puede en ningún caso derivar de lo previsto en una norma administrativa, por más que se trate de una ley». Finalmente se introdujo en el artículo 22.3 de la LTBG, actual 25.3, la siguiente precisión: "La aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en el presente título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo". Véase S. Fernández Ramos y J. M<sup>o</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ob. cit., pp. 308-311.

**Comparativa del régimen de sanciones del buen gobierno, altos cargos y  
transparencia en la CCAA de Andalucía**

<b>Infracciones</b>	<b>Ley 19/2013</b>	<b>Ley Andalucía 1/2014</b>
<b>Leves</b>	Amonestación	Amonestación
<b>Graves</b>	<p>Declaración del incumplimiento de la Ley y su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial que corresponda.</p> <p align="center">0</p> <p>La no percepción, en el caso que la llevará aparejada, de la correspondiente indemnización por cese del cargo.</p>	<p>Declaración del incumplimiento y publicación en el boletín oficial correspondiente.</p> <p align="center">0 / +</p> <p>Cese</p>
<b>Muy grave</b>	<p>Declaración del incumplimiento de la Ley y su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial que corresponda.</p> <p>Serán destituidos del cargo salvo que ya hubieran sido cesados y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado por un periodo de entre 5 y 10 años.</p> <p>La no percepción, en el caso que la llevará aparejada, de la correspondiente indemnización por cese del cargo.</p>	<p>Declaración del incumplimiento y publicación en el boletín oficial correspondiente.</p> <p align="center">+</p> <p>Cese</p> <p align="center">+</p> <p>Imposibilidad de ser nombrados para ocupar cargos similares por un periodo de tres años.</p>

### C. Sanciones para las infracciones muy graves

Las infracciones muy graves se sancionan con todas las previstas para las infracciones graves, esto es la declaración de incumplimiento y publicación en el boletín oficial correspondiente y el cese, más la imposibilidad de ser nombrados para ocupar cargos similares por un periodo de tres años<sup>41</sup>. En este sentido podría pensarse que es innecesaria la referencia al cese, pues si se sanciona con la prohibición de ser nombrados podría entenderse que la misma lleva implícita la primera, en el caso de que estuviese en el momento en que recayera la resolución en el ejercicio del cargo. Sin embargo, lo cierto es que otorga claridad al precepto pues de no contemplar el cese podría incluso llegar a cuestionarse si la autoridad podría continuar hasta que fuese cesado por cualquier motivo, momento en el que se aplicaría la sanción de “forma diferida”<sup>42</sup>.

Con todo, hubiera podido resultar acertado incluir una serie de criterios para la graduación para poder concretar o delimitar el alcance de la sanción para ocupar un cargo similar<sup>43</sup>, sin olvidar que esta prohibición no afecta a los cargos electos ni al derecho de sufragio pasivo, tal como hizo en su momento la Ley Andalucía 3/2005, que recoge una serie de criterios que pueden ser clasificados en objetivos y subjetivos<sup>44</sup>.

Entre los primeros se encontrarían la existencia de perjuicios para el interés público si no se hubiera tenido en cuenta para tipificar la infracción<sup>45</sup>, el tiempo transcurrido en situación de incompatibilidad y la percepción indebida de cantidades por el desempeño

41 Esta sanción coincide con la prevista en la Ley Andalucía 3/2005 para las infracciones graves (art. 17.1), mientras que para las muy graves se contempla una horquilla de entre tres y diez años (art. 17.2). Las leyes de transparencia que contienen o prevén un régimen sancionador contemplan esta sanción para las infracciones muy graves –[art. 44.2.b) Ley Murcia 12/2014, art. 68.2.A.c) Ley Canarias 12/2014 y art. 34.2.c.c.2) Ley Comunidad Valenciana 2/2015 hasta tres años; y Cataluña 19/2014 entre uno y cinco años [art. 81.1.a).4°]– y en el caso de Cataluña también se prevé para las infracciones graves por un periodo máximo de un año [art. 81.1.b).4° Ley 19/2014].

42 De hecho la Ley Murcia 12/2014 reproduce literalmente la fórmula del Legislador andaluz para las sanciones muy graves y la Ley Canarias 12/2014 manifiesta que “las infracciones muy graves serán sancionadas con la declaración de incumplimiento de la Ley, su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, cese en el cargo e imposibilidad de ser nombrado como alto cargo por un periodo de hasta tres años” [art. 68.2.A.c)].

43 Véanse también los criterios de la Ley Cataluña 19/2014 (art. 81.2).

44 J. M<sup>a</sup>. Pérez Monguió, “Régimen de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía”, en AA.VV., *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, ob. cit., p. 257.

45 En este sentido, P. García Mexía –*Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*, Aranzadi, 2001, p. 265– discrepa en el hecho de que este criterio sea idóneo para la graduación de las sanciones en la medida que todas las infracciones tipificadas suponen de una forma u otra la existencia de un perjuicio para el interés público. Algunas Comunidades Autónomas han contemplado este criterio, como puede verificarse en los artículos 19.2 Ley Cataluña 13/2005; 13.3 Ley Asturias 4/1995; 15.3 Ley Galicia 9/1996; 16.4 Ley Navarra 19/1996; 17.2 Ley Baleares 2/1996; 9.3 Ley Extremadura 5/1996.

de actividades públicas incompatibles<sup>46</sup> y dentro de los subjetivos c) la repercusión de la conducta en los administrados<sup>47</sup>.

## 4. Procedimiento disciplinario

### A. Consideraciones preliminares

La LTPA contiene escasas referencias al procedimiento disciplinario, salvo alguna precisión en la relación a la incoación y al inicio del mismo. Así, en el artículo 50.2 prevé que las “infracciones disciplinarias se registrarán por el procedimiento previsto para el personal funcionario, estatutario o laboral que resulte de aplicación en cada caso” y el artículo 57.1 dispone que para la imposición de las sanciones, cuando sean imputables al personal al servicio de las entidades, el régimen disciplinario funcional, estatutario o laboral que en cada caso resulte de aplicación.

Esta opción del Legislador andaluz de remitir a los regímenes específicos resulta correcta. Sin embargo, podría mejorarse pues no contempla, al menos expresamente, a los altos cargos, aunque podríamos realizar una interpretación extensiva y entender que la referencia al régimen estatutario se extiende a los anteriores. Con todo, entiendo que esta extensión no resulta imprescindible, aunque aportaría claridad, pues el artículo 51.2.a) incluye, entre los posibles responsables, las autoridades, junto con los directivos y el personal al servicio de las entidades previstas en el artículo 3. Por tanto, y ante la falta de referencia al régimen que seguirán los altos cargos, lo razonable es optar por el mismo esquema de la LTPA para el resto de sujetos responsables. Esto es remitirnos al régimen disciplinario de los altos cargos, que se encuentra en la Ley Andalucía 3/2005<sup>48</sup>.

46 Contemplan el mismo criterio, los artículos 19.2 Ley Cataluña 13/2005; 68.1 Ley La Rioja 8/2003; 13.3 Ley Asturias 4/1995; 15.3 Ley Galicia 9/1996; 16.4 Ley Navarra 19/1996; 17.2 Ley Baleares 2/1996; 19.1 Ley Canarias 3/1997; y 9.3 Ley Extremadura 5/1996.

47 Algunas Comunidades han contemplado este criterio para la graduación de la prohibición de acceso a cargo público, véanse artículos 19.2 Ley Cataluña 13/2005; 13.3 Ley Asturias 4/1995; 15.3 Ley Galicia 9/1996; 16.4 Ley Navarra 19/1996; 17.2 Ley Baleares 2/1996; y 9.3 Ley Extremadura 5/1996.

48 En este sentido, la Ley Canarias 12/2014 dispone que “El procedimiento para el ejercicio de la potestad disciplinaria prevista en esta Ley, cuando el presunto responsable sea una persona que tenga la consideración de alto cargo, se ajustará al establecido por la normativa de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma. Cuando el presunto responsable tenga la condición de personal al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma el procedimiento se ajustará al establecido para el personal funcionario, estatutario o laboral que resulte de aplicación en cada caso”, (art. 70.2). La Ley Murcia 12/2014 hasta el momento que no se apruebe la ley que desarrolle los aspectos relativos al buen gobierno derivados de la legislación básica estatal y regule el régimen de los altos cargos al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y asimilados a los mismos, previstos en la disposición final primera, establece que el “procedimiento aplicable para la imposición de sanciones señaladas en

## B. Iniciación del procedimiento

La iniciación del procedimiento, recogida en el artículo 57.2 de la LTPA, reproduce el contenido del artículo 69.1 LRJPAC y del propio artículo 31.1 de la LTBG, y manifiesta que se producirá de oficio<sup>49</sup>, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos.

En este caso, al margen de las particularidades previstas para cada una de las distintas Administraciones, conviene realizar dos precisiones u observaciones importantes. En primer lugar, la denuncia de los ciudadanos es una de las formas previstas de inicio del procedimiento que se contemplan en la LTPA. Como es conocido, la denuncia es un acto de colaboración por el cual se ponen en conocimiento de la Administración determinados hechos que pueden dar lugar a la incoación del procedimiento administrativo que, como tiene declarada la jurisprudencia no convierte por sí sola al denunciante, salvo que tuviera la condición de interesado –art. 31 LRJPAC–. En este sentido hubiera resultado oportuno que la Ley Andalucía 3/2005, o ahora la LTPA, hubiera otorgado a los ciudadanos denunciadores la posibilidad de conocer, al menos, si su acto de denuncia dio lugar a la incoación del procedimiento. Somos conscientes de que la jurisprudencia en materia de régimen disciplinario ha blindado a los empleados “públicos profesionales”, bajo el paraguas del mérito profesional y de la capacidad, del interés de terceros pero es muy distinta la condición de las autoridades, que son cargos de confianza política (salvo los electos) y, por tanto, se les debe exigir un plus de transparencia y los asuntos que se deriven de su actuación como cargo público y las infracciones que cometan deberían ser conocidas.

De hecho, ya el artículo 30.2 y 3 Ley Andalucía 3/2005 o el artículo 55.2 de la LTPA prevén la declaración del incumplimiento y su publicación en el *Boletín del Estado* o diario oficial que corresponda en el caso de infracciones graves y muy graves. Por tanto, en el caso de denunciadores estimamos que debería ser obligatorio informarles, al menos, de si se procedió a incoar el procedimiento<sup>50</sup>, pues del incumplimiento en los supuestos de infracciones graves

---

el artículo 44.2 a aquellos que tuvieran la condición de altos cargos de la Administración regional o se encontrasen asimilados a los mismos será el dispuesto en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. En lo no previsto en el mismo, se aplicarán las normas procedimentales vigentes para la exigencia de la responsabilidad disciplinaria del personal funcionario al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia” (art. 45.2). Véase sobre el régimen previsto en el Título II de la Ley 19/2013 en S. Fernández Ramos y J. M<sup>a</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ob. cit., pp. 301-398.

49 En el mismo sentido artículo 36.2 Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

50 En este sentido conviene recordar que el artículo 34.1 del Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de Los Altos Cargos de la Administración General del Estado, dispone que “1. El acuerdo de iniciación de los procedimientos sancionadores se adoptará por el órgano competente

y muy graves tendrá conocimiento por medio de los boletines o diarios oficiales. Igualmente, conviene señalar que hubiera resultado oportuno seguir el ejemplo del derogado, por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, artículo 32.1 Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, y haber previsto la posibilidad de que “si el denunciante así lo solicita, se garantizará el sigilo sobre su identidad”.

La segunda cuestión que merece nuestra atención es la facultad que se atribuye al Director del Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, siguiendo el ejemplo del artículo 38.2.e) de la LTBG de “instar la incoación de expedientes disciplinarios o sancionadores de acuerdo al Título VI” [art. 48.1.b)]. Debemos observar que el precepto atribuye al Director del Consejo la facultad de “instar” al órgano competente el inicio del procedimiento<sup>51</sup>. En el caso de la LTBG, el órgano competente deberá motivar, en su caso, su decisión de no hacerlo pero solo corresponde a este último la facultad de decidir si lo incoa o no. La LTPA ha dado un paso más cuando dispone que “el órgano competente estará obligado a incoar el procedimiento y a comunicar al Consejo el resultado del mismo” (art. 57.2). Por tanto, los órganos competentes están, por la LTPA, obligados a incoar el procedimiento, a diferencia de la LTBG que exclusivamente requiere que, en caso de que no se incoe, se motive<sup>52</sup>.

---

según el artículo 21 de la Ley 5/2006, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. El procedimiento se formalizará en los términos previstos en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, se comunicará por la Oficina de Conflictos de Intereses al Instructor, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se *notificará al denunciante* y al interesado, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado y, en el supuesto de que el hecho pudiera ser constitutivo de una vulneración del artículo 8.5 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, se le notificará también a la empresa o sociedad en la que fuera a prestar sus servicios el interesado”.

- 51 En el mismo sentido, artículos 41.4 Ley Murcia 12/2014 o 36.3 Ley Comunidad Valenciana 2/2015.
- 52 En el caso de que, al amparo de la LTBG, el órgano competente opte por incoar el procedimiento no se plantean problemas, pero en caso de no hacerlo la Ley prevé que deberá motivar su decisión de no incoar el procedimiento, decisión que entendemos debe ser notificada al Presidente del Consejo. En este punto, la incógnita es si existe alguna posibilidad de recurso contra la decisión del órgano competente de no incoar el procedimiento y, en su caso, si debería entrar en el fondo del asunto o simplemente decidir sobre la incoación. En este sentido, no parece razonable que, debido al papel del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, al que le corresponde instruir los procedimientos en el ámbito de la Administración General del Estado, que una simple negativa por parte de un órgano, pueda poner fin a la posibilidad de conocer esa cuestión. Por este motivo, estimamos, debido a la sensibilidad de la materia y los bienes jurídicos protegidos y del papel de órgano cualificado que ostenta el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que la negativa del órgano competente o incluso la inactividad del mismo debería ser susceptible de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, quien debería decidir exclusivamente sobre la decisión de incoación.

### C. Órganos competentes

La LTPA remite la competencia para la imposición de sanciones disciplinarias a los órganos que determine la normativa aplicable en la Administración o entidad a la que pertenezca el sujeto infractor (art. 58)<sup>53</sup>.

## 5. Régimen disciplinario para altos cargos previstos en la Ley Andalucía 3/2005

Una de las grandes e importantes novedades de la Ley Andalucía 3/2005 en relación a la Ley 5/1984 fue, como manifiesta en la exposición de motivos, articular “un completo régimen sancionador, inexistente en la regulación anterior, para quienes infrinjan la Ley”. Sin embargo, su punto más débil es la ausencia de atención al procedimiento en la medida que solo se establecen los órganos sancionadores, las actuaciones previas y las medidas de carácter provisional, pese a que si bien es cierto que también dedica un precepto a la prescripción de infracciones y sanciones –art. 20 Ley 3/2005–, aunque solo sea para realizar una remisión al régimen previsto en la Ley 30/1992, dando lugar a un procedimiento escasamente regulado. Con todo, para cubrir este vacío la Ley Andalucía 3/2005, en el artículo 18, dispone que “el procedimiento sancionador se regirá por lo dispuesto en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, salvo en las peculiaridades específicas del mismo”<sup>54</sup>. Esta remisión al Real Decreto 1398/1993 es común en el resto de leyes autonómicas de altos cargos<sup>55</sup>, con la excepción de Baleares que dispone que “el procedimiento sancionador se regirá por lo que dispone el Decreto 45/1995, de 4 de mayo, mediante el cual se aprueba el reglamento de régimen disciplinario de la función pública de la comunidad autónoma de las Islas Baleares”<sup>56</sup>.

El artículo 21 de la Ley Andalucía 3/2005, desarrollado a su vez por el artículo 21 del Decreto Andalucía 176/2005, distingue entre los órganos competentes para la incoación, instrucción y resolución que a su vez varían en virtud de si el presunto infractor es miembro o no del Consejo de Gobierno, comprendiéndose en el mismo, como establece el artículo 18 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las

53 En el mismo sentido artículo 37.1 Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

54 Véase M<sup>a</sup>. J. Gallardo Castillo, *Los principios de la potestad sancionadora, Teoría y práctica*, Iustel, Madrid, 2008; M. Gómez Tomillo, *Derecho administrativo sancionador*, Aranzadi, 2008. H. Gosálbez Pequeño, *El procedimiento administrativo sancionador (Teoría y práctica)*, Madrid, Editorial Dykinson, 2013.

55 Incluso alguna remite a lo dispuesto en el Reglamento del procedimiento sancionador general de la Comunidad Autónoma, como es el caso del artículo 15 Ley Asturias 4/1995.

56 Artículo 19 Ley Baleares 2/1996.

personas titulares de la Presidencia de la Junta de Andalucía, de la Vicepresidencia o Vicepresidencias, en su caso, de las Consejerías y los Consejeros y Consejeras sin cartera.

### **A. Incoación**

El órgano competente para iniciar el procedimiento de sanción dependerá de si el alto cargo es miembro o no del Consejo de Gobierno. En el primer caso corresponderá al Consejo de Gobierno y en el segundo, al titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos.

### **B. Instrucción**

La instrucción, cuando los posibles infractores sean miembros del Consejo de Gobierno, corresponderá a este último designar quién desarrollará esta fase del procedimiento y para el resto de altos cargos el titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos.

### **C. Resolución**

La fórmula de la Ley Andalucía 3/2005 para dibujar el escenario de la competencia para la imposición de las sanciones responde a un doble criterio:

- Orgánico. Corresponde al Consejo de Gobierno la imposición de las sanciones cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del Consejo de Gobierno con independencia de si son leves, graves o muy graves.
- De gravedad. Corresponderá al Consejo de Gobierno la imposición de sanciones muy graves en todos los supuestos. En los supuestos de sanciones por infracciones graves o muy graves corresponderá al titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos.

### Órganos competentes

<b>Incoación</b> (art. 21.1 Ley 3/2005)	Presuntos infractores	Órgano competente
	Altos cargos miembros del Consejo de Gobierno.	Consejo de Gobierno.
	Altos cargos no miembros del Consejo de Gobierno.	Titular de la que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos.
<b>Instrucción</b> (art. 22.2 Ley 3/2005)	Miembros del Consejo de Gobierno.	Quien designe el Consejo de Gobierno.
	Altos cargos no miembros del Consejo de Gobierno.	Titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos.
<b>Resolución</b> (art. 22.3 Ley 3/2005)	Altos cargos miembros del Consejo de Gobierno.	Consejo de Gobierno.
	El resto de altos cargos cuando sean infracciones muy graves.	
	Altos cargos no pertenecientes al Consejo de Gobierno en los supuestos de infracciones leves y graves.	Titular de la Consejería que tenga atribuidas las funciones en materia de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y de otros cargos públicos.

#### D. Actuaciones previas

La Ley Andalucía 3/2005 no contiene referencia alguna a las medidas previas al inicio del procedimiento sancionador. Ahora bien, el artículo 18 de la Ley establece, como hemos expuesto anteriormente, que “el procedimiento sancionador se regirá por lo dispuesto en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, salvo las peculiaridades específicas del mismo”. En consecuencia, resulta de plena aplicación el artículo 12 de la citada norma estatal que dispone que “con anterioridad a la iniciación del procedimiento, se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifiquen tal iniciación. En especial, estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la

identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros casos”.

El citado precepto, como podemos observar, no hace referencia alguna a la posibilidad de notificar al interesado el inicio de las citadas actuaciones y, por tanto, a diferencia de otras disposiciones autonómicas<sup>57</sup>, este comportamiento no resulta exigible, sin que ello quiera decir que no sea posible o factible.

Estas actuaciones previas, continúa el artículo 12 del Real Decreto 1398/1993, “serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de estos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente”. Esta indeterminación del Real Decreto fue superada por el Decreto Andalucía 176/2005. El artículo 19 del citado Decreto, bajo la rúbrica *Actuaciones previas al procedimiento sancionador*, atribuye la facultad, a los órganos competentes en cada caso para incoar el procedimiento sancionador<sup>58</sup>, de ordenar “que realice actuaciones previas reservadas con objeto de determinar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación”. Las informaciones obtenidas serán elevadas al órgano que ordenó las actuaciones a quién corresponderá determinar si procede a la apertura del expediente sancionador.

### **E. Medidas de carácter provisional**

El artículo 21 de la Ley Andalucía 3/2005 prevé que “el órgano competente para resolver el procedimiento podrá acordar motivadamente, como medida de carácter provisional, la suspensión de empleo y sueldo con los efectos previstos en la legislación en materia de función pública, así como de cualquier autorización de libramientos a quienes estén incurso en un procedimiento sancionador por infracción de lo establecido en la presente Ley”; precepto que viene a ser un concreción del artículo 15 del Real Decreto 1398/1993, bajo la rúbrica *medidas de carácter provisional*, que como hemos expuesto anteriormente es la norma por la que se registró el procedimiento sancionador en materia de altos cargos<sup>59</sup>.

Sin embargo, la Ley de Altos Cargos vincula, a su vez, la suspensión de empleo y sueldo a los efectos previstos en la legislación en materia de función pública y, por tanto, se produce una remisión a la Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público, que prevé que “El funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribu-

57 Véanse los artículos 16 Ley Asturias 4/1995, 19.1 Ley Galicia 9/1996, 17.1 Ley Navarra 19/1996, 18.2 Ley Baleares 2/1996, 22.2 Ley Canarias 3/1997 y 22.2 Ley Cantabria 1/2008.

58 Esta facultad corresponde al Consejo de Gobierno cuando los altos cargos formen parte del mismo y en los restantes casos corresponderá a quien ostente la titularidad de la Consejería de Justicia y Administración Pública (arts. 21 Ley Andalucía 3/2005 y 21 Decreto Andalucía 176/2005).

59 Véase el artículo 18 Ley Andalucía 3/2005.

ciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo<sup>60</sup>. La consecuencia final resulta desafortunada, pues el esquema salarial de los altos cargos no es asimilable al previsto para los empleados públicos y, por ello, la remisión a las retribuciones básicas no parece muy acertada. Ante esta situación, proponemos que en estos casos y mientras se mantenga la suspensión se equipare la retribución básica a la correspondiente a un funcionario del grupo A<sup>61</sup>.

## F. Prescripción de infracciones y sanciones

La Ley 3/2005 remite en esta materia, en su artículo 20, al régimen de prescripción establecido en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común y, por tanto, a lo establecido en el artículo 132 de la citada norma<sup>62</sup>.

Curiosamente, este último precepto comienza manifestando que las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan y solo, como es el caso que nos ocupa, en los supuestos en que no se prevea nada al respecto, se aplicará supletoriamente lo previsto en la norma.

### a) Prescripción de las infracciones

El artículo 132 de la Ley 30/1992 prevé un plazo de prescripción para las infracciones muy graves de tres años, de dos años para la graves y de seis meses para las leves<sup>63</sup>.

Resulta de especial importancia determinar el *dies a quo* que, como dispone el citado precepto, se iniciará desde el día que se hubiera cometido la infracción. Sin embargo, como bien señalan Gamero Casado y Fernández Ramos, “esta regla puede plantear problemas en el caso de infracciones continuadas, sin que la LRJPAC dé respuesta a tales supuestos. Para estos casos, las leyes sectoriales suelen establecer que el plazo de prescripción se computará a partir de la

60 Artículo 98.3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público.

61 Véase, sobre este particular, C. Ortuño Navalón y R. Manzana Laguarda, *Las retribuciones de los empleados públicos*, Tirant lo Blach, Valencia, 2008.

62 Son numerosas las Comunidades Autónomas que se remiten al régimen de la Ley 30/1992 –art. 25 Ley Cantabria 1/2008; art. 14 Ley Asturias 4/1995; art. 20 Ley Navarra 9/1996; art. 22 Ley Baleares 2/1996 o 51 Ley Extremadura 1/2014– y otras que reproducen, como es el supuesto de La Rioja –art. 748/2003– y de Canarias –art. 24 Ley 3/1997–, que sin hacer referencia a la Ley 30/1992, reproducen su artículo 132. Véase, en esta materia, L. A. de Diego Díez, *Prescripción y caducidad en el Derecho administrativo sancionador*, Bosch, Barcelona, 2009.

63 En Cataluña, donde solo se contempla la existencia de infracciones leves y graves, los plazos de prescripción se prevén expresamente y coinciden con los establecidos en la Ley 30/1992 –art. 22 Ley 13/2005–. En la Comunidad de Galicia, sin embargo, se establecen unos plazos distintos, de 5 años para las muy graves, tres años para las graves y seis meses para las leves –art. 16 Ley 9/1996–.

total consumación de la conducta constitutiva de la infracción, es decir, desde el cese completo de la conducta infractora”<sup>64</sup>. La Ley 3/2005, al remitir en esta materia a la Ley 30/1992, no contempla, por tanto, una solución para los supuestos de faltas continuadas; supuesto que es susceptible de producirse en esta materia con cierta frecuencia, en la medida en que exista una causa de incompatibilidad y esta persista en el tiempo. Para estos supuestos, entendemos que no comenzarán a computarse los plazos de prescripción hasta que no cese la conducta que origina la infracción pues cualquier otra interpretación constituiría un fraude de ley.

La prescripción se interrumpirá con la iniciación del procedimiento, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador; circunstancia que exige la práctica de notificación como ha puesto de manifiesto, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2007 (*La Ley Juris*: 11020/2007) y se reanudará si, por causas no imputables al presunto responsable estuviese paralizado más de un mes.

En este sentido, cabe interrogarse sobre si las actuaciones previas, previstas en el artículo 19 del Decreto Andalucía 176/2005, podrían suspender el plazo de prescripción y la respuesta parece que es negativa no por el hecho de la falta de notificación al interesado de las actuaciones previas, sino por la falta de previsión de la norma de esta posibilidad en estos casos. Sin embargo, creemos que podría ser oportuno, y por ello lo proponemos de *legeferenda*, que la Ley contemplase, como sucede en determinados ámbitos como en el orden laboral, que la iniciación de las conductas inspectoras conducentes a la comprobación de la infracción suspenda la prescripción, siempre y cuando sea notificado al interesado. Esta reforma contribuiría, con todas las garantías oportunas para el interesado, a que la realización de actuaciones previas pudiesen ir en contra del propio interés público; más aún si cabe especialmente relevante en esta materia, al restringir, por el peligro de una posible prescripción, el tiempo dedicado a las indagaciones necesarias para poder proceder con rigor y con cierta certeza a la hora de iniciar un procedimiento sancionador.

Por último, sobre el *dies ad quem*, según la doctrina del Tribunal Supremo, la posibilidad de la prescripción de una infracción finaliza en el instante en que la Administración dicta y notifica la resolución sancionadora y, por tanto, el eventual recurso de la resolución y sus posibles demoras no tendrán efecto alguno sobre la prescripción de la infracción, aunque sí podría tener relevancia con respecto a la prescripción de la sanción. Sin embargo, como manifiestan Gamero Casado y Fernández Ramos “a la vista de la doctrina más reciente según la cual para que una resolución sancionadora sea ejecutiva es necesaria la resolución expresa del recurso interpuesto, un sector de la doctrina defiende que, si no hay sanción firme hasta ese momento, el plazo de preinscripción debería seguir abierto”<sup>65</sup>.

64 E. Gamero Casado y S. Fernández Ramos, *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2009, p. 628.

65 E. Gamero Casado y S. Fernández Ramos, *Manual básico de Derecho administrativo*, *ob. cit.*, p. 629.

### Prescripción de las infracciones

Infracciones	Muy graves	Graves	Leves
<b>Plazos</b>	3 años	2 años	6 meses
<b>Inicio del cómputo</b>	Desde el día de la comisión de la infracción. <i>Atención:</i> en los supuestos de infracciones continuadas se entenderá desde la cesación total de la conducta infractora.		
<b>Interrupción de la prescripción</b>	La prescripción se interrumpirá con la iniciación del procedimiento, <i>con conocimiento del interesado</i> . <i>Atención:</i> las actuaciones previas no suspenden el plazo de prescripción.		
<b>Reanudación del cómputo</b>	Cuando se paralice el procedimiento durante más de un mes por causas no imputables al presunto infractor.		
<b>Finalización del plazo</b>	En el momento en que la Administración dicta y notifica la resolución sancionadora.		
<b>Régimen jurídico</b>	El artículo 132 de la Ley 30/1992 por remisión del artículo 20 de la Ley Andalucía 3/2005.		

#### b) Prescripción de las sanciones

El artículo 132 de la Ley 30/1992, al igual que para la prescripción de las infracciones, establece que serán las leyes sectoriales las que fijen los plazos de prescripción de las sanciones. En el supuesto de que aquellas no los determinen –hipótesis que se da en el caso de la Ley Andalucía 3/2005–, las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves, al año.

El plazo de prescripción de las sanciones, como dispone el artículo 132.3 de la Ley 30/1992, comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción; interrumpiéndose con la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquel está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

### Prescripción de las sanciones

Infracciones	Muy graves	Graves	Leves
<b>Plazos</b>	3 años	2 años	1 meses
<b>Inicio del cómputo</b>	Desde el día siguiente en que adquiera firmeza la resolución sancionadora.		
<b>Interrupción de la prescripción</b>	La prescripción se interrumpirá con la iniciación del procedimiento de ejecución, con conocimiento del interesado.		
<b>Reanudación del cómputo</b>	Cuando se paralice el procedimiento durante más de un mes por causas no imputables al infractor.		
<b>Régimen jurídico</b>	El artículo 132 de la Ley 30/1992 por remisión del artículo 20 de la Ley Andalucía 3/2005.		

#### G. Caducidad del procedimiento sancionador

La Ley Andalucía 3/2005 no se detiene en la caducidad del procedimiento sancionador y, por este motivo, en virtud del artículo 18 de norma, debemos acudir a las previsiones del Real Decreto 1398/1993 y a la propia Ley 30/1992.

El artículo 44.2 de la Ley 30/1992 dispone que “en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad”; reconociendo expresamente esta posibilidad, que a su vez se concreta en el artículo 20.6 del Real Decreto 1398/1993 que establece un plazo de seis meses a contar desde el inicio del procedimiento.

El plazo de seis meses es susceptible de ser suspendido, tal como prevé el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, en los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución o en los casos previstos en los artículos 5 y 7 del Real Decreto 1398/1993 (art. 20.6), es decir, si se acreditase que se está siguiendo un procedimiento por los mismos hechos ante los Órganos Comunitarios o cuando exista un proceso penal sobre los mismos hechos.

Transcurrido el plazo de seis meses se debe producir una resolución que declare la caducidad y se ordenará el archivo de las actuaciones, sin que dicha caducidad produzca ni implique la imposibilidad de un ulterior ejercicio de *iuspuniendi* en un nuevo procedimiento, en la medida

que no hayan transcurrido los plazos de prescripción, pues los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción<sup>66</sup>.

En el caso en que no se emita de oficio la Resolución transcurrido el plazo, el interesado podrá requerir al órgano competente para que emita una certificación en la que conste que ha caducado el expediente y que se procede al archivo de las actuaciones (art. 20.6 Real Decreto 1398/1993).

## 6. Órganos competentes en materia sancionadora en la Administración Local

La LTPA no contiene ninguna mención específica a los órganos competentes para la incoación, instrucción y sanción, salvo la prevista en el artículo 57 cuando se dispone de forma genérica que “Para la imposición de las sanciones establecidas en el presente título, se seguirán las disposiciones previstas en el procedimiento sancionador o, en el caso de infracciones imputables al personal al servicio de entidades, el régimen disciplinario funcional, estatutario o laboral que en cada caso resulte aplicable”.

Con este escenario, debemos distinguir o diferenciar, en primer lugar, los municipios de régimen común y los de gran población y, seguidamente, entre cargos electos y el resto de cargos superiores y directivos, que responderán al siguiente esquema:

	<b>Municipios de régimen común</b>	<b>Municipios de gran población</b>
Cargos electos	Alcalde (art. 78.4 LBRL)	Alcalde (art. 78.4 LBRL)
Titulares de órganos directivos y superiores no electos	Alcalde [art. 21.1.h)]	Junta de Gobierno [art. 127.1.h)]

66 Véase, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2009 (RJ 2009\599).

## V. RÉGIMEN SANCIONADOR

### 1. Sujetos responsables

La LTPA junto con el régimen disciplinario contempla un régimen sancionador para los sujetos de los artículos 4 y 5<sup>67</sup>, que se ejercerá, al margen de lo dispuesto en esta Ley, por lo previsto en la normativa en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo sancionador (art. 50.2).

En relación a los sujetos responsables, la LTPA no aporta nada nuevo al régimen general al reproducir, en gran medida, el esquema del artículo 130 Ley 30/1992 cuando dispone que “Son responsables de las infracciones, aun a título de simple inobservancia, las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que realicen acciones o que incurran en las omisiones tipificadas en la presente Ley con dolo, culpa o negligencia” (art. 51.1).

### 2. Infracciones

La LTPA, a diferencia de lo que ocurre con el régimen disciplinario, dedica dos artículos distintos, 53 y 54, a recoger las infracciones con el fin de distinguir entre aquellas imputables a personas físicas y jurídicas del artículo 4 de la Ley de aquellas imputables a las entidades de naturaleza privada del artículo 5 de la LTPA. Esta separación tiene sentido en la medida que nos hallamos ante distintos tipos de sujetos, así como por la distinta vinculación a la Ley<sup>68</sup>.

#### ***A. Infracciones imputables a personas físicas y jurídicas del artículo 4 de la LTPA***

El artículo 53.1 recoge siete tipos específicos para las personas físicas y jurídicas del artículo 4, que tienen como eje el suministro de información, en la medida que las obligaciones de publicidad activa no les vinculan.

67 Véanse los epígrafes IV.1 y 2 del Capítulo I de la presente obra.

68 Capítulo I. Este criterio sistemático ha sido seguido por la Ley Murcia 12/2014 (arts. 47 y 48), por la Ley Canarias 12/2014 (art. 69) y por Ley Comunidad Valenciana 2/2015 (art. 32 y 33).

### a) *Infracciones muy graves*

En este apartado se incluyen dos infracciones:

- *El incumplimiento de la obligación de suministro de información que haya sido reclamada como consecuencia de un requerimiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía o para dar cumplimiento a una resolución del mismo en materia de acceso*<sup>69</sup>.

Este apartado tiene o reúne dos infracciones distintas, en las que se requiere para su perfección la intervención del Consejo de Transparencia y Protección de Datos. Así, en primer lugar, se encuentra el incumplimiento de la obligación de suministro de información, no al Consejo de Transparencia y Protección de Datos, sino a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentre vinculada la persona física o jurídica del artículo 4 de la LTPA en los supuestos en que le ha sido requerida la información por aquel. Por tanto, la primera infracción consiste en el incumplimiento de la obligación de suministro de información, que ya está recogida en el artículo 4, a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentren vinculadas en los supuestos en que existe un requerimiento por parte del Consejo. En estos casos, se hace imprescindible, para responder al requerimiento del Consejo por parte de los sujetos del artículo 3.1, el cumplimiento previo de las Administraciones, organismos o entidades del artículo 4 que de ella dependan, pues ellas son las que dispondrán de la información<sup>70</sup>. El plazo para cumplir con la obligación, una vez realizado el requerimiento, será de quince días, conforme a lo previsto en el artículo 4.1 de la LTPA.

En segundo lugar, se encuentra el incumplimiento de la obligación de suministro de información para dar cumplimiento a una resolución del Consejo de Transparencia y Protección de Datos en materia de acceso.

Esta infracción requiere inicialmente, como se deriva del tipo, una resolución del Consejo en la que se resuelve favorablemente una reclamación de acceso y que la información se encuentre en posesión de una de las entidades del artículo 4. Sin embargo, para apreciar la existencia de la infracción, la Administración, organismo o entidad del artículo 3.1 de la LTPA deberá requerir la información a la entidad del artículo 4, quien dispondrá de un plazo de quince días para proporcionársela para que aquella pueda dar cumplimiento a la resolución del Consejo, transcurrido ese plazo se podrá dar por perfeccionado el tipo<sup>71</sup>.

---

69 En el mismo sentido artículos 47.2.a) Ley Murcia 12/2014 y 33.1.a) Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

70 Recordemos que “la falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía” está tipificada como una infracción disciplinaria grave en el artículo 52.2.c) LTPA.

71 Recordemos que el plazo para la resolución y notificación de las solicitudes de acceso es de 20 días. Por tanto, en estos supuestos y al no existir un plazo para cumplir con las resoluciones de acceso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, debemos acudir al mismo pero puede producirse un problema, no ya en materia sancionadora sino en materia disciplinaria, pues difícilmente podrán cumplir con esta exigencia temporal

- *La reincidencia en la comisión de faltas graves. Se entenderá por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme.*

La reincidencia exclusivamente se emplea como elemento definidor del tipo en las infracciones de las personas obligadas al suministro de información del artículo 4 LTPA, a diferencia de la reiteración que se contempla en las infracciones de las entidades de naturaleza privada del artículo 5 de la LTPA (art. 54.2 LTPA). Esta infracción reproduce literalmente el concepto de reincidencia del artículo 131.3.c) de la Ley 30/1992, con la diferencia de que esta última es un criterio para la graduación de las sanciones y en la LTPA es un elemento del tipo. Esta infracción requiere que se cometa en el término de un año más de una infracción de la misma naturaleza –como se puede observar solo se contemplan tres infracciones graves para estas entidades y todas, como no podía ser de otra manera, giran sobre el concepto de suministro de información–, sin embargo, se requiere que la resolución sea firme. Estos requisitos hacen compleja la apreciación real de este tipo de infracciones, pues se deben cometer dos de la misma naturaleza en un año, pero debe recaer resolución firme, y, por tanto, hasta que esta situación no se produzca no se darán los elementos del tipo para apreciar la existencia de una infracción muy grave.

#### *b) Infracciones graves*

En este apartado se incluyen tres infracciones:

- *La falta de contestación al requerimiento de información<sup>72</sup>.*

El artículo 4.1 de la LPTA establece la obligación de las personas físicas y jurídicas, distintas de las recogidas o previstas en el artículo 3, que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas, de suministrar, previo requerimiento, a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 3.1 a que se encuentren vinculadas toda la información necesaria para que aquellas cumplan con las obligaciones previstas en la Ley en el plazo de quince días. En una primera aproximación a esta infracción podría concluirse que no tiene sentido, al contemplarse como infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de suministro de información y, por tanto, la falta de contestación es una clara manifestación de un incumplimiento. Sin embargo, la diferencia entre ambos tipos es evidente. La infracción muy grave exige el incumplimiento del suministro de información, pero a su vez requiere que la misma haya sido reclamada como consecuencia de un requerimiento del Consejo de Transpa-

---

los sujetos del artículo 3.1 cuando deben requerir la información a los sujetos del artículo 4 y estos tendrán 15 días para cumplir con la obligación de remitir dicha información.

72 Véanse los artículos 47.3.a) Ley Murcia 12/2014 y 33.2.a) Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

rencia y Protección de Datos de Andalucía o para dar cumplimiento a una resolución del mismo, mientras que el caso que nos ocupa no existe este condicionante para la apreciación del tipo.

- *Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.e).*

Este tipo también se contempla en el cuadro de infracciones disciplinarias graves. El principio de veracidad exige que la información sea cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respetos de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia. Este tipo, por tanto, exige conjuntamente que se produzca el suministro de información en cumplimiento de la obligación del artículo 4.1 de la LTPA y que, sin embargo, la misma no sea cierta o exacta<sup>73</sup>.

- *La reincidencia en la comisión de faltas leves. Se entenderá por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme*<sup>74</sup>.

### *c) Infracciones leves*

Como hemos tenido ocasión de exponer, la LTPA recoge un cuadro de infracciones en el artículo 53 LTPA en el que se prevé como infracción muy grave, el incumplimiento del suministro de la información en las condiciones que hemos explicado, como infracción grave, la falta de contestación al requerimiento y como infracciones leves el retraso injustificado del suministro de la información<sup>75</sup> y el suministro parcial o en condiciones distintas de las reclamadas. La primera infracción leve consiste no en un incumplimiento o una falta de contestación al requerimiento, sino un retraso superior a los quince días previstos en el artículo 4.1. Sin embargo, este retraso requiere que sea injustificado. Por tanto, los sujetos del artículo 4 incurrirán en esta infracción cuando pasado el plazo señalado, entreguen la documentación solicitada sin que exista una nueva solicitud o un recordatorio de la misma y siempre que el retraso sea injustificado. Esta infracción podría haberse contemplado como una infracción grave, pues un retraso injustificado no merece ser calificado como infracción leve y sin embargo, podría haber sido acertado recoger una infracción leve, consistente en el incumplimiento justificado.

73 Véanse artículos 69.1.B).2.b) Ley Canarias 12/2014; 47.3.b) Ley Murcia 12/2014, 33.2.b) Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

74 En el mismo sentido los artículos 69.1.B).2.c) Ley Canarias 12/2014; 47.3.c) en conjunción con el 47.5 Ley Murcia 12/2014; 33.1.b) Ley Comunidad Valenciana 2/2015, la Ley Cataluña 19/2014 extiende el plazo a dos años para los supuestos de reincidencia en las infracciones leves (art. 79.2).

75 Véanse en el mismo sentido, artículos 69.1.B).3.a) Ley Canarias 12/2014, 43.4.a) Ley Murcia 12/2014 y 33.3.a) Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

La segunda infracción leve prevé un “incumplimiento” parcial de la obligación de suministro de la información ya sea cuando el suministro sea parcial o cuando se produzca en condiciones distintas de las reclamadas<sup>76</sup>.

### **B. Infracciones imputables a las entidades de naturaleza privada del artículo 5 de la LTPA**

El artículo 54 LTPA, bajo la rúbrica *Infracciones de otras entidades*, prevé tres infracciones todas ellas relativas o vinculadas a la publicidad activa para las entidades de naturaleza privada del artículo 5, aunque realmente son cuatro pues la relativa a las infracciones graves, contiene dos tipos diferentes.

En primer lugar, se encuentra la infracción muy grave de “incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que le sean de aplicación cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”<sup>77</sup>. Esta infracción, con una redacción muy similar a la infracción disciplinaria del artículo 52.1.a) de la LTPA, exige dos elementos para la perfección del tipo. Así se requiere, por una parte, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que les sean de aplicación. Estas últimas son tanto las establecidas en la legislación básica, esto es la LTBG<sup>78</sup>, como las previstas en la LTPA. Así, el artículo 3 de la LTBG, bajo la rúbrica *otros sujetos obligados*, establece que las disposiciones del Capítulo II, es decir, las relativas a publicidad activa, serán de aplicación a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que se alcance como mínimo la cantidad de 5.000 euros. Como podemos apreciar tiene un alcance más restringido que el artículo 5 de la LTPA que incluye, entre otros, las iglesias, confesiones, comunidades y otras entidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas. Sin embargo, el Legislador andaluz fue consciente de que todas las obligaciones recogidas en el Capítulo II de la LGTB o en el Título II de la LTPA no son de aplicación efectiva a las entidades o sujetos del artículo 5 y, por ese motivo, la infracción, con buen criterio, delimita el

76 Véanse en el mismo sentido, artículos 69.1.B).3.b) Ley Canarias 12/2014, 43.4.b) Ley Murcia 12/2014 y 33.3.b) Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

77 Esta redacción es similar a la contenida en los artículos 48.a) Ley Murcia 12/2014 o 32.1 Ley Comunidad Valenciana 2/2015, sin embargo introduce una novedad importante al extender el tipo también al incumplimiento de la obligación de información que haya sido reclamada por las Administraciones Públicas competentes.

78 Véanse artículos 5 a 11 de la LTBG. Véase sobre las obligaciones de publicidad activa en la LTBG, E. Guichot Reina (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 143-198; S. Fernández Ramos y J. M<sup>a</sup> Pérez Monguió, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 101-144.

tipo cuando restringe el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que *les sean de aplicación*, que en el caso de Andalucía, esencialmente se limita a las establecidas en el artículo 16, es decir, la información sobre contratos, convenios y subvenciones.

El tipo igualmente requiere que se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Esta infracción, como expuse en el análisis de las infracciones disciplinarias, supone una manifestación del artículo 20 de la LTPA, precepto que atribuye al Consejo de Transparencia y Protección la posibilidad de efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones de publicidad activa. En este sentido, partiendo de la exigencia del tipo de que el requerimiento sea expreso, la LTPA no establece un plazo para entenderlo desatendido. Esta cuestión no es baladí, pues no resulta afortunado dejar esta cuestión al criterio del Consejo, que podría en cada caso determinar el plazo para atender el requerimiento, y cuyo incumplimiento supondría la perfección del tipo. De esta manera, como se debería establecer un plazo mínimo de cumplimiento. Con el fin de solventar o canalizar esta situación se podría acudir al régimen previsto en la LTPA en relación al derecho de acceso del artículo 20. Este precepto fija el plazo en 20 días desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para, en este caso, cumplir con la obligación de publicidad activa. Este plazo es susceptible de prórroga por igual periodo en caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada, en este caso de la obligación, así lo requiera<sup>79</sup>.

En segundo lugar, en el artículo 54.2 se califica como infracción grave “el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa que les sean de aplicación o publicar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad”<sup>80</sup>. Como puede apreciarse, en este apartado coexisten dos infracciones distintas. Así, por una parte, se tipifica el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa<sup>81</sup>, siempre que sea de forma reiterativa. Esta última exigencia plantea algunas dudas, como ya hemos apuntado a lo largo del presente capítulo, pues la tendencia natural es la de acudir al artículo 131.3.c) de la Ley 30/1992, que recoge como agravante la reincidencia. Sin embargo, en la infracción que nos ocupa, no procede acudir al sentido de la agravante de la Ley básica, que se diferencia de la reincidencia, como ha mantenido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 11 de junio de 1999 (RJCA 1999/1621), en que, al margen de otros elementos, “comprende a infracciones cometidas incluso con una diferencia temporal superior a un año y es también independiente de que dichas infracciones participen o no de la naturaleza de la

---

79 El artículo 48.a) de la Ley Murcia 12/2014 reproduce el tipo de la Ley andaluza pero sin embargo, en la Ley Canarias 12/2014 el tipo exige que se haya desatendido más de tres veces, en un periodo de dos años, el requerimiento expreso de comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública [art. 69.1.B).1).a)].

80 Véanse artículos 48.b) Ley Murcia 12/2014, 32.2 Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

81 Véase la infracción anterior y el Capítulo II relativo a la publicidad activa.

considerada en la que se quieren hacer valer los efectos agravatorios<sup>82</sup>. Todo ello en la medida que el artículo 55.2 no define la reiteración como una agravante sino como un elemento del tipo, “que no va referido a anteriores infracciones ya que aluden a una reiteración de conductas”. En consecuencia, cuando se produzca un incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa<sup>83</sup>, los órganos competentes en materia sancionadora podrán entender perfeccionado el tipo, pero deberá quedar acreditado en el mismo procedimiento la existencia de esa reiteración. Distinto es el supuesto que se produciría en el caso de que hubiera recaído una sanción, no necesariamente firme por el incumplimiento de obligaciones de publicidad activa, y posteriormente se produzcan nuevas infracciones, en cuyo supuesto el órgano instructor podría aplicar la agravante de reiteración.

Por otra parte, el mismo artículo 54.2 introduce mediante una disyuntiva la segunda infracción grave consistente en “publicar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad”. Este tipo también se incluye en el cuadro de infracciones disciplinarias y las relativas a las personas obligadas al suministro de información, con la diferencia, como hemos tenido ocasión de analizar anteriormente, de que tienen un sentido más amplio al tipificar el suministro de información, mientras que la infracción que nos ocupa ahora exclusivamente tipifica la publicación. Las exigencias del principio de veracidad se encuentran en el artículo 6.e) que requiere que la información sea cierta y exacta, pero a su vez exige que se aseguren de que procede de documentos de los que se ha comprobado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia.

En tercer y último lugar, el Legislador utiliza una fórmula de cierre para las infracciones leves refiriéndose a “el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que sean de aplicación cuando no constituya infracción grave o muy grave” (art. 54.3 de la LTPA)<sup>84</sup>.

Este tipo de cláusulas, que la Ley exclusivamente emplea en este precepto, puede entenderse que podrían afectar al principio de tipicidad. Sin embargo, parte de la doctrina más autorizada entiende que las cláusulas residuales dentro de las infracciones leves, que desde una visión penalista del tipo no cabría admitir, resultan aceptables si el fundamento de la incompatibilidad de las cláusulas omnicomprendivas deriva de forma indirecta de la necesidad de definir las sanciones, ya que en estos casos la sanción se encuentra definida en la norma. Por ello, como señala Pemán Gavín, “el uso de estas cláusulas residuales dentro de las infracciones leves resulta plenamente compatible con las exigencias constitucionales, pues en la medida en que tengan atribuida una sanción plenamente definida, permiten conocer con certeza la con-

82 Véase D. Sánchez Reyero “Dosimetría punitiva en el seno del derecho administrativo”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 8, 2009, en el que lleva a cabo un análisis sobre reincidencia y reiteración.

83 La Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2008, Sala de lo Contencioso (RJ 2009/2005) incluso cuando la reiteración se produce de forma simultánea (F.J. 6º).

84 Véanse, en el mismo sentido, arts. 48.c) Ley Murcia 12/2014 y 32.3 Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

secuencia jurídica que conllevará la comisión de todas aquellas infracciones que con carácter residual tienen carácter leve”<sup>85</sup>.

### Infracciones

<b>Imputables a entidades de naturaleza privada del artículo 5 LTPA (art. 54 LTPA)</b>	<b>Leve:</b> El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que sean de aplicación cuando no constituya infracción grave o muy grave.
	<b>Grave:</b> Publicar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad.  El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa que les sean de aplicación.
	<b>Muy grave:</b> El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que les sean de aplicación cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.
<b>Imputables a las personas físicas y jurídicas a las que se refiere el artículo 4 LPTA (art. 53 LTPA)</b>	<b>Leves:</b> El retraso injustificado en el suministro de la información. El suministro parcial o en condiciones distintas de las reclamadas.
	<b>Graves:</b> La falta de contestación al requerimiento de información.  Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.e).  La reincidencia en la comisión de faltas leves. Se entenderá por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.
	<b>Muy grave:</b> El incumplimiento de la obligación de suministro de información que haya sido reclamada como consecuencia de un requerimiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía o para dar cumplimiento a una resolución del mismo en materia de acceso.  La reincidencia en la comisión de faltas graves. Se entenderá por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

85 I. Pemán Gavín, *El sistema sancionador español. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*, ob. cit., p. 229.

### 3. Sanciones

La LTPA, en su artículo 56, bajo la rúbrica *Sanciones a otras entidades*, prevé las sanciones que se podrán aplicar en el caso de las infracciones de los artículos 53 y 54, distinguiendo entre principales y accesorias.

En cuanto a las primeras se prevén las sanciones pecuniarias o multas para las infracciones muy graves y graves y, en el caso de las leves, la misma tiene un carácter alternativo con la amonestación. Las sanciones pecuniarias pueden llegar a cantidades muy significativas, sobre todo en algunos casos muy concretos como puede ser el supuesto de las entidades cuando el cuarenta por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo los 5.000 euros.

Infracción	Sanción principal	Sanciones accesorias	
Muy grave	Multa de entre 30.001 y 400.000 euros.	Reintegro total o parcial de la subvención concedida.	<i>Criterios de graduación:</i>  Gravedad de los hechos y su repercusión, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.
Grave	Multa de entre 5.001 y 30.000 euros.		
Leve	Multa de entre 200 y 5.000 euros o amonestación.		

Al margen de las sanciones principales se recogen dos sanciones accesorias para las infracciones graves y muy graves, que son el reintegro total o parcial de la subvención concedida o, en su caso, la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido. La LTPA, a diferencia de las sanciones disciplinarias, contempla unos criterios para la imposición y/o graduación de las sanciones a otras entidades que se concretan en la gravedad de los hechos y su repercusión, siempre de acuerdo con el principio de proporcionalidad<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Estas sanciones, incluidos los criterios de graduación, se contemplan con idéntica redacción en la Ley Canarias 12/2014 –art. 69.2.d)–, Ley Murcia 12/2014 –art. 49.5– y Ley Comunidad Valenciana 2/2015 –art. 35–.

#### 4. Procedimiento sancionador

La LTPA es escueta en la regulación de esta cuestión y se limita a manifestar que “para la imposición de las sanciones previstas en el presente título, se seguirán las disposiciones previstas en el procedimiento sancionador...” –art. 57.1–, precepto que debe conectarse con el artículo 50.2 de la misma Ley, cuando dispone que las “infracciones tipificadas en esta Ley se ejercerán de conformidad con lo dispuesto en ella y en la normativa en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo sancionador”. De esta manera, debemos entender que esta referencia nos remite a la legislación básica en materia sancionadora, esto es el Título IX de la Ley 30/1992 y el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se regula el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora<sup>87</sup>.

Con todo, no debemos olvidar que el propio artículo 57.2 de la LTPA, como ya hemos expuesto, reproduce el contenido del artículo 69.1 LRJPAC y el propio artículo 31.1 de la LTBG, cuando manifiesta que el inicio del procedimiento se producirá de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos. Y, por otra parte, atribuye al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía la facultad de instar la incoación del procedimiento cuando constate incumplimientos susceptibles de ser calificados como infracción<sup>88</sup>.

#### 5. Competencia sancionadora

La LTPA distingue a la hora de atribuir la competencia sancionadora entre las infracciones previstas en el artículo 53 y las recogidas en el artículo 54. Así, en el primer caso, cuando nos hallemos ante infracciones imputables a personas físicas y jurídicas del artículo 4, la competencia recaerá, conforme al artículo 58.2 de la LTPA, al “órgano que determine la normativa aplicable en la Administración o entidad a la que se encuentre vinculada la persona infractora”<sup>89</sup>.

En el supuesto de infracciones imputables a las entidades de naturaleza privada del artículo 5 de la LTPA, la potestad sancionadora recaerá sobre la Consejería de la Junta de Andalucía

---

87 En este sentido la Ley Canarias 12/2014 dispone que “el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora se ajustará al establecido en la legislación básica de procedimiento administrativo” –art. 70.3–.

88 Véanse sobre esta cuestión las consideraciones efectuadas en el epígrafe *Inicio del procedimiento* en el ámbito disciplinario.

89 En el mismo sentido artículos 50.2 Ley Murcia 12/2014, 37.3 Ley Comunidad Valenciana 2/2015.

competente en materia de presidencia o por la entidad local titular del servicio público. En este sentido, quizá hubiera resultado más correcto sustituir la Consejería competente en materia de presidencia por la competente en materia de transparencia, siguiendo el ejemplo de la Ley Murcia 12/2014 –art. 50.3– o de la Ley Comunidad Valenciana 2/2015 –art. 37.2–<sup>90</sup>.

---

90 El Legislador andaluz optó por centralizar la competencia sancionadora en la Consejería competente en materia de presidencia. La Ley Murcia 12/2014 se decantó “en relación con las entidades privadas que mantengan conciertos u otras formas de participación en los sistemas públicos de educación y deportes, sanidad y servicios sociales” por atribuir la potestad sancionadora al “consejero competente en los ámbitos de actuación señalados” –art. 50.3–.