

La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado

Concepción Barrero Rodríguez

Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. LOS SUJETOS OBLIGADOS POR LAS NORMAS SOBRE TRANSPARENCIA: 1. Los sujetos vinculados por todo el régimen de las Leyes de Transparencia. 2. Los sujetos vinculados únicamente por el régimen de la publicidad activa. 3. La obligación de suministrar información de otros sujetos. III. EL RÉGIMEN DE LA PUBLICIDAD ACTIVA. 1. Los sujetos vinculados por las distintas obligaciones de publicidad activa. 2. El contenido de las obligaciones de publicidad activa. 3. Las reglas que han de regir la publicidad de la información. IV. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. 1. Los titulares del derecho de acceso. 2. El objeto del derecho. 3. El procedimiento de acceso. 4. La materialización del acceso. V. CONSIDERACIÓN FINAL.

RESUMEN:

Este estudio tiene por objeto analizar y valorar las aportaciones de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía al régimen establecido por la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno.

PALABRAS CLAVES:

Transparencia, publicidad activa, derecho de acceso a la información.

ABSTRACT:

This study aims to analyze and assess the contributions of the Law 1/2014, of 24 June, Transparency Andalucía the regime established by the State Law 19/2013 of 9 December, transparency, access to information and good governance.

KEY WORDS:

Transparency, active publicity, right of access to information

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

E. GUICHOT, en un excelente estudio publicado en el número 84 de esta misma Revista, analizaba el espacio normativo abierto a las Comunidades Autónomas por el entonces Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno que, en esos momentos, tramitaba el Congreso de los Diputados y que sería finalmente aprobado en diciembre de 2013. Concluía el Profesor GUICHOT su trabajo manifestando como quedaba “en el margen de la actuación de las Comunidades Autónomas decidir la amplitud de sus Leyes de Transparencia” y expresando su esperanza de que ello se hiciera “de forma realista y coherente con el marco básico estatal”¹. Este estudio pretende realizar una primera valoración, cuando ni siquiera ha entrado en vigor², de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia pública de Andalucía (LTA), analizar sus aportaciones a lo ya dispuesto por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno (LTBG) y destacar, en su caso, aquellos extremos de su regulación que por su novedad o por las dudas interpretativas que puedan plantear merecen una mayor atención. No pretende por consiguiente, y a pesar de su importancia, abundar en cuestiones tales como la propia naturaleza del derecho de acceso a la información pública, objeto de una importante disputa doctrinal centrada en su supuesta consideración como derecho fundamental los límites a la transparencia pública derivados de la necesaria atención a otros derechos e intereses merecedores de tutela, en particular de la protección de datos personales, o los principios que han de presidir las relaciones entre las nuevas normas generales en la materia y las regulaciones existentes en algunas Leyes especiales, como es el caso señalado de las Leyes de Archivos y Patrimonio Documental. Ni tan siquiera se propone la exposición exhaustiva del entero régimen jurídico establecido en el nuevo ordenamiento del Estado y en la norma andaluza, objeto además, en lo que al primero se refiere, de recientes monografías que lo abordan *in extenso*³. Tiene, cabe reiterarlo, un propósito mucho más simple: el dejar constancia de los aspectos más relevantes de esta última disposición, determinar si, como concluía el Consejo consultivo de Andalucía en su Dictamen 73/2014, de 10 de febrero, al Anteproyecto de Ley, que podía hacer, ha introducido efectivamente “mayores cotas de transparencia, complementando las determinaciones básicas de la legislación estatal”.

¹ “El Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84/2012, págs. 89-134.

² Como resulta de su Disposición Final 5ª.

³ Así E. GUICHOT (Coor.) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (Tecnos-Instituto García Oviedo, Madrid, 2014), S. FERNÁNDEZ RAMOS y J.M. PÉREZ MONGUÍO, *Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (Thomson/Reuters-Aranzadi, Cizur Menor 2014) y J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (Coord.) *Régimen Jurídico de la transparencia del sector pú-*

La transparencia en la actuación de los poderes públicos se articula, como expresa la Exposición de Motivos de la LTA, “a través de dos grandes conceptos”. La publicidad activa o “difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos”; y el reconocimiento, de otra parte, de un derecho de acceso a la información pública, la denominada publicidad pasiva, en donde “es la ciudadanía la que toma la iniciativa, recabando de los poderes públicos información que obra en su poder”. Diferenciaré pues en mi exposición entre una y otra, si bien deben determinarse con carácter previo cuales son los sujetos obligados por este régimen.

II. LOS SUJETOS OBLIGADOS POR LAS NORMAS SOBRE TRANSPARENCIA

La determinación de los sujetos que habían de quedar vinculados por las nuevas normas sobre transparencia pública constituyó uno de los aspectos más controvertidos y discutidos del Proyecto de Ley estatal al que se presentaron numerosas enmiendas en el Congreso de los Diputados que aunque en sentido y con alcance no siempre coincidentes, propugnaban una extensión del ámbito inicialmente delimitado que efectivamente se modifica, de tal forma que se incorporan a él nuevos sujetos y se establece una distinción importante, inexistente en el Proyecto de Ley, entre aquellos a los que es aplicable todo el régimen de la Ley y los vinculados solo por las normas reguladoras de la publicidad activa. La LTA respetando, dado su carácter básico, lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la norma estatal⁴, regula su ámbito de aplicación en términos que ofrecen, no obstante, matizaciones de interés a lo dispuesto en la LTBG.

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

Las Leyes de Transparencia extienden, en sus respectivos ámbitos, sus mandatos a todas las Administraciones territoriales⁵, así como al conjunto de entidades de Derecho público existentes en nuestro Derecho. Concretamente, y de forma coherente con lo dispuesto en su propio ordenamiento, la LTA se refiere a la tipología de Agencias previstas en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Admi-

blico. Del desarrollo de acceso a la reutilización de la información (Thomson/Reuters-Aranzadi, Cizur Menor 2014).

⁴ Véase Disposición Final 8ª.

⁵ Artículos 2.1.a) de la LTBG y 3.1.a) y d) de la LTA.

nistración de la Junta de Andalucía, así como a “los entes instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones locales andaluzas y, en particular, las agencias públicas administrativas locales, las agencias públicas empresariales locales y las agencias locales de régimen especial”, en conexión ahora con lo dispuesto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de la Comunidad Autónoma (LAULA)⁶. La Ley estatal menciona específicamente a las entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad social y a las Universidades. A éstas últimas se refiere igualmente de modo expreso la LTA que además extiende expresamente su aplicación a “sus entidades instrumentales, como pueden ser las sociedades mercantiles de capital mayoritario de las universidades y las fundaciones públicas universitarias”⁷. Una previsión que se introdujo en el Parlamento⁸ y que, a buen seguro, vendrá a disipar posibles dudas que, al respecto, pudieran suscitarse.

Ahora bien, las Leyes de Transparencia son también aplicables a otros sujetos diversos en la medida en que ejerzan una función pública o actúen en aplicación del Derecho Administrativo. Dejando al margen a las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales incorporadas a la LTBG por su artículo 2.1.b)⁹, centraré mi atención en esos otros sujetos que, además de en este precepto, aparecen también en el artículo 3.1 de la LTA en términos que ofrecen aportaciones de interés en su comparación con lo dispuesto en la norma a la que complementan. Son los siguientes:

a) “Las Corporaciones de Derecho Público en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho Administrativo”. La sujeción de estas entidades a las Leyes, dispuesta en los artículos 2.1.e) de la LTBG y 3.1.h) de la LTA, no es, por consiguiente, plena. Se limita, lo que parece razonable, a aquella parte de su actividad que constituya el ejercicio de funciones públicas. Ahora bien, debe observarse que el precepto autonómico, a diferencia del estatal, no sólo acoge en su ámbito a las Corporaciones de Derecho público, sino también “a entidades asimilables, como federaciones y clubes deportivos”. Se trata de una previsión que, de nuevo, cierra la puerta a posibles dudas que pudieran plantearse sobre la aplicación de la Ley a sujetos sometidos al Derecho Administrativo en la medida en que ejer-

⁶ Artículo 2.1.c) y d) de la Ley estatal y 3.1.c), e) y g) de la LTA.

⁷ Artículo 3.1.f).

⁸ Así lo propusieron los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Popular (Enmiendas números 4 y 45, respectivamente. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 455, 19 de mayo de 2014).

⁹ Una incorporación lógica dado que, aunque tengan naturaleza privada, ejercen una función pública (artículo 69 del RDLeg. 1/1994, Texto refundido del Régimen general de la Seguridad social).

cen una competencia pública. Su ejemplificación además en las Federaciones deportivas es certera y oportuna en la medida en que estas entidades desarrollan importantes cometidos públicos¹⁰. Más discutible resulta, en cambio, la mención legal a los clubes deportivos que termina siendo una declaración vacía de contenido dado que las normas que los regulan no les atribuyen el ejercicio de ninguna función pública y, por consiguiente, no sujetan ninguna parte de su actividad al ordenamiento administrativo¹¹. Quizás la LTA este pensando en su necesaria aplicación a los clubes gestionados por entidades locales. De ser así, la previsión no era necesaria por cuanto su sometimiento a la norma vendría determinada por esos otros apartados del artículo 3.1 que incorporan a su ámbito a las Administraciones locales y entidades vinculadas o dependientes de ellas.

b) La LTBG se aplica también, artículo 2.1.g), a las sociedades mercantiles “en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100”. Cabe destacar que el criterio determinante de la sumisión de estas sociedades a la norma radica en el control público resultante únicamente de la titularidad del capital social, cuando ese control, como reconocen muchas disposiciones vigentes, puede derivar de otros factores. De hecho, durante el proceso de elaboración de la norma se propuso la modificación de esta previsión a fin de que incorporase el concepto de “poder adjudicador” del artículo 3.1.h) del RDLeg. 3/2011, del Texto Refundido de Contratos del Sector Público¹², con lo que el precepto, lo que finalmente no ocurrió, hubiera alcanzado a todas las sociedades mercantiles controladas por alguna de las entidades públicas determinadas en el propio artículo 2.1. La LTA, aún cuando reproduce en su artículo 3.1.i) la previsión estatal, aclarando que entre esas sociedades deben entenderse lógicamente incluidas las previstas en los artículos 4 de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma y 38 y 39 de la LAULA¹³, corrige parcialmente las limitaciones derivadas de la disposición

¹⁰ Véanse los artículos 19.2 y 22 de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte de Andalucía.

¹¹ El artículo 17.1 de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte de Andalucía, los define como “asociaciones sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, que tengan por objeto principal la práctica del deporte y que desarrollen su actividad básicamente en Andalucía”.

¹² Lo hizo, por ejemplo, el Observatorio de la Contratación Pública en su “Participación en la consulta pública sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno”.

¹³ El primero de esos preceptos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010 de 2 de marzo, se refiere a las sociedades “en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus agencias y demás entidades de derecho público”. Los segundos, a “las sociedades cuyo capital social sea de titularidad directa o indirecta de una entidad local” y, a las que, entre otros requisitos, cuenten con “capital exclusivo público local”.

estatal y de su propio artículo 3.1.i), al extender en la letra l) su aplicación a “las demás entidades con personalidad jurídica propia no incluidas en los apartados anteriores, en las que sea mayoritaria la representación, directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía, a las que hace referencia el artículo 5.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía”. Cabe notar, pues, que han quedado fuera de su ámbito las sociedades con representación directa o indirecta de una Administración local y, en general, las controladas por una Administración por una vía que no sea la de la titularidad del capital o la representación, entidades que probablemente deberían quedar incluidas. Por lo demás, y desde otro punto de vista, debe repararse en que tanto la Ley estatal como la autonómica se refieren, sin más, a las “sociedades mercantiles” de capital público o, en su caso, representación mayoritaria, incluyendo así en su ámbito no solo a las entidades de estas características que prestan servicios públicos, que desarrollan cometidos públicos, sino también, lo que resulta más discutible, a las que ejercen una actividad puramente industrial o mercantil.

c) El artículo 3.1.j) de la LTA, en la línea de lo dispuesto en el 2.1.h) de la estatal, extiende su aplicación a “las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones dependientes de las entidades contempladas en este artículo. En todo caso, las fundaciones del sector público andaluz del artículo 55 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y las fundaciones públicas locales del artículo 40 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, o normativa que las sustituya”. No caben dudas, con base en los indicados preceptos, sobre la aplicación de la LTA a las fundaciones “que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta”, de una Administración o de algunas de sus entidades dependientes o vinculadas, a las que su “patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por dichas entidades” y a las que cuenten con una representación mayoritaria de la Administración de la Junta de Andalucía¹⁴. Más discutible es, sin embargo, que las Leyes de Transparencia puedan extender sus mandatos a otras fundaciones de iniciativa pública que, sin embargo, no encajan en ese concepto de “fundación del sector público” que se ha impuesto en nuestro Derecho a partir de la Ley estatal 50/2002, de Fundaciones y que es el que recogen tanto la Ley de Fundaciones de Andalucía como la LAULA en

¹⁴ Una representación que se presume que existe “cuando más de la mitad de los miembros de los órganos de administración, dirección o vigilancia de la fundación sean nombrados por la Junta de Andalucía, a través de cualquiera de sus instituciones, entidades, órganos, organismos autónomos o empresas”.

esos preceptos a los que expresamente remite el artículo 3.1.j) de la LTA. La interpretación literal de este artículo, modificado en el curso de la tramitación parlamentaria¹⁵, parece avalar, no obstante, una respuesta positiva, al considerar “en todo caso” incluidas en su ámbito a las fundaciones definidas en los artículos 55 de la Ley de Fundaciones y 40 de la LAULA, de lo que cabría deducir que la LTA abarca también a otras diferentes de éstas. Ahora bien, cuales sean éstas otras fundaciones es algo difícil de determinar, lo que, en última instancia, solo será posible desde el análisis singularizado de las características concretas de cada una de las entidades en las que la cuestión se plantee. En realidad, los problemas interpretativos que las Leyes de Transparencia han de suscitar en este ámbito no derivan más que de la confusión reinante sobre la posible existencia de otras fundaciones del sector público distintas de las expresamente constituidas como tales. Una cuestión cuya solución compete, sin duda, al Derecho de Fundaciones.

Las Leyes de Transparencia son también aplicables, como disponen en términos coincidentes los artículos 2.1.i) de la LTBG y 3.1.k) de la LTA, a “las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo”, incluidos los órganos de cooperación a los que se refiere el artículo 5 de la Ley 30/1992; esto es, las Comisiones bilaterales y Conferencias sectoriales entre Estado y Comunidades Autónomas “en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este Título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley será llevada a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación”. Estamos ante una previsión que si en la Ley estatal no suscita discusión alguna, si que plantea ciertos reparos en la norma autonómica, dado que debe reflexionarse sobre en que medida la LTA esta legitimada para declararse aplicable a la Administración del Estado, así como a las de otras Comunidades Autónomas que es lo que, en definitiva, resulta de su artículo 3.1.k).

Las Leyes de Transparencia extienden finalmente sus mandatos a la actuación desarrollada por otros Poderes del Estado. Así el artículo 2.1.f) de la LTBG lo hace a “la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análo-

¹⁵ En el Proyecto de Ley las únicas fundaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la norma eran las de los artículos 55 de la Ley de Fundaciones de Andalucía y las del 40 de la Ley de Autonomía Local. La modificación del precepto se produce como consecuencia de la aceptación de la enmienda número 26 presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 455, 19 de mayo de 2014).

gas, en relación con sus actividades sujetas al Derecho Administrativo”. Por su parte, el artículo 3.2 de la LTA determina que “el Parlamento de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz y la Cámara de Cuentas de Andalucía estarán sujetos a la legislación básica del Estado en la materia y a las disposiciones de la presente ley en lo que afecta al ejercicio de sus funciones de carácter administrativo, sin perjuicio de lo que establezca el Parlamento de Andalucía en ejercicio de la autonomía que le garantiza el artículo 102 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

Debe advertirse que la inclusión de estas instancias en los ámbitos de aplicación de estas disposiciones solo alcanza a “sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”. Una actividad, tal es la regulada por esta rama del ordenamiento jurídico, auxiliar o de apoyo al servicio de la función constitucional o estatutaria propia de cada uno de esos órganos. Aunque su concreción exige naturalmente el análisis pormenorizado del ordenamiento de cada uno de los sujetos a los que se refieren dichos preceptos, puede apuntarse que son las materias de personal, gestión patrimonial y contratación las que concentran la mayoría de esos actos “de carácter instrumental y naturaleza administrativa”¹⁶, atribuidos además en su control a la jurisdicción contencioso-administrativa por el artículo 1.3.a) y b) de la Ley reguladora de esta jurisdicción. Ahora bien, es sabido que no siempre la actividad de estas instituciones en dichos ámbitos materiales se desarrolla conforme a normas de Derecho Administrativo, sino en aplicación de otras ramas del ordenamiento jurídico, lo que determinó que tanto doctrinalmente¹⁷ como con ocasión de la tramitación parlamentaria de la Ley estatal¹⁸, se propusiera, lo que no prosperó, la modificación del artículo 2.1.f) del Proyecto de Ley a fin de que abaricara a todos los actos realizados por dichos sujetos con independencia de la norma que los rija. Una solución que, incluso aprobada la Ley, ha propugnado M.A. NAVARRO ATIENZA quien “a los efectos del debido cumplimiento” del Convenio europeo de Acceso a los documentos públicos, propone “una interpretación amplia de lo que haya de entenderse como actividad sujeta al Derecho Administrativo” que abarque “cualquier función de gestión”, entendiendo por tal todas las “distintas de las políticas”¹⁹. Debe notarse, desde otro punto de

¹⁶ En términos de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2009 (RJ 2010/1262).

¹⁷ Así E. GUICHOT “El Proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, op. cit., pág. 104-5.

¹⁸ En tal sentido, enmienda número 445 del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A, Núm. 19-3, 2 de julio de 2013).

¹⁹ “La Ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno y el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos: Tres apuntes y un problema”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87/2013, pág. 330.

vista, que con la regla adoptada por los artículos 2.1.f) y 3.2 de las Leyes estatal y andaluza, respectivamente, pueden suscitarse dudas sobre la inclusión en ellos de unos actos que, quizás, deberían de haber contado con una mención expresa: los de gestión y control del gasto. No obstante, y en la medida en que insertos en esa actividad materialmente administrativa desarrollada bajo el principio de legalidad presupuestaria, no se aprecia, en principio, ningún inconveniente para considerarlos incluidos dentro de esas “actividades sujetas a Derecho Administrativo”.

Aunque no podemos adentrarnos en el análisis particular de cómo y en que medida las Leyes de Transparencia se aplican a cada uno de los sujetos previstos en esos preceptos, algunos de singular interés como son, por distintas razones, los casos de la Casa real o del Banco de España²⁰, sí que debe destacarse que la disposición andaluza ha corregido la previsión de la Ley estatal que, de forma un tanto incomprensible, incluye en la letra f) de su artículo 2.1 al Consejo de Estado así como a los Consejos consultivos autonómicos en su evidente condición de “institución autonómica análoga”, lo que supone, en principio, una sumisión parcial a la LTBG que, de no ser por lo dispuesto en este precepto, hubiera sido plena, dado que el Consejo de Estado, al igual que los Consejos consultivos autonómicos, en cuanto que incardinados en la Administración estatal o en la autonómica correspondiente, hubieran quedado afectados por el principio general de sometimiento de estas Administraciones a la LTBG. Certeramente, la LTA ha sacado al Consejo consultivo de su listado de esos otros Poderes sometidos a la norma en “el ejercicio de sus funciones de carácter administrativo” para declararlo en su artículo 3.1.b) íntegramente incluido en su ámbito de aplicación, lo que también hace con el Consejo Económico y Social y con el Consejo Audiovisual.

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

La definición inicial del ámbito subjetivo de aplicación efectuada por el Proyecto de LTBG originó, como ya hemos indicado, un amplio movimiento de opinión favorable a la extensión de sus mandatos a todos los sujetos que, aunque sea parcialmente, se nutren de fondos públicos. Sensible a esta demanda, el artículo 3 de la Ley incorpora a su ámbito, a los solos efectos del régimen de la publicidad activa, a “los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales”, así como a las entidades privadas, cualquiera que sea su deno-

²⁰ Sobre el particular puede verse C. BARRERO RODRÍGUEZ, “Capítulo III. Transparencia: Ámbito subjetivo” en E. GUICHOT REINA (Coor) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., págs. 73-79.

minación, naturaleza y régimen jurídico, que se encuentren en alguna de las dos siguientes circunstancias: a) Que en el período de un año reciban recursos públicos por importe superior a 100.000 euros; o b) Que al menos el 40 por ciento del total de sus ingresos anuales sea de procedencia pública siempre y cuando esa cifra alcance la cantidad de 5.000 euros. El artículo 5.1 de la LTA, en un intento de concreción, tipifica algunos de los sujetos que han de entenderse comprendidos en la norma: “las iglesias, confesiones, comunidades y otras entidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, las corporaciones, asociaciones, instituciones (y) entidades representativas de intereses colectivos”. Un listado ejemplificativo como con claridad resulta de la referencia final del precepto a “otras entidades” receptoras de fondos públicos en las cuantías determinadas en el artículo 3 de la LTBG que la norma andaluza reproduce. Cabe reparar en que la LTA, al igual que la del Estado, se refiere a “entidades”, lo que induce a pensar que sólo las personas jurídicas están afectadas por sus mandatos. Es verdad que lo usual en la práctica es que sean las personas de esta naturaleza las receptoras de fondos públicos, ahora bien, no cabe excluir la posibilidad de lo que sean también personas físicas, lo que las Leyes de Transparencia deberían de haber tenido en cuenta.

La LTA, en un claro avance sobre lo dispuesto en la disposición estatal, prevé además en su artículo 5.1 que las entidades que, aún sin alcanzar las cuantías determinadas con carácter general, “accedan a la financiación de sus actividades y funcionamiento ordinario a través de subvenciones y ayudas financiadas con cargo al presupuesto de la Junta de Andalucía” puedan ser sometidas “a exigencias de publicidad específicas aplicando criterios de transparencia análogos a los previstos en materia de publicidad activa en esta ley para las entidades sujetas”. El alcance de esta sujeción queda remitido a lo que “establezcan las disposiciones de desarrollo de esta ley y las correspondientes convocatorias, respetando en todo caso la naturaleza privada de estas entidades y las finalidades que las mismas tienen reconocidas”. También, y por disposición del apartado 2º del mismo artículo 5, “las normas reguladoras de los conciertos y otras formas de participación de entidades privadas en los sistemas públicos de educación y deportes, sanidad y servicios sociales establecerán aquellas obligaciones de publicidad activa, de entre las que establece la presente ley, que deban cumplir estas entidades para colaborar en la prestación de estos servicios sufragados con fondos públicos. Estas obligaciones se incluirán en los pliegos o documentos contractuales equivalentes que correspondan”. Habrá que esperar, por tanto, a dichas normas y a la aplicación que de ellas se haga para valorar unas previsiones sobre cuyo loable intento de avanzar en mayores niveles de transparencia no cabe dudar. En todo caso, no cabe olvidar que el hecho de que las entidades financiadas con fondos públicos por debajo de los umbrales previstos en las normas, queden fuera de su ámbito de aplicación no supone que las ayudas públicas que reciben estén ente-

ramente al margen de las exigencias de transparencia que establecen, toda vez que los entes públicos que las otorguen vienen obligados a informar sobre ellas en aplicación de lo dispuesto en los artículos 8.1.c) de la Ley estatal y 15 de la norma andaluza.

3. La obligación de suministrar información de otros sujetos.

El artículo 4 de la LTBG cierra la regulación de su ámbito de aplicación, en términos que han sido igualmente completados por el precepto de igual número de la LTA, con la previsión de los “sujetos obligados a suministrar información” previo requerimiento de “la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas”. Son “las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas”, según dice la norma estatal, las que “presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas”, en expresión de la andaluza. La obligación, como determina el artículo 4.1 *in fine* de la LTBG, se extiende “a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato”. Una previsión que fue fundamentalmente cuestionada en la medida en que, como advirtió el Consejo de Estado en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio, al Anteproyecto de Ley, deja a “la voluntad de las partes la regulación concreta de esta obligación”. Su requerimiento no fue, sin embargo, atendido ni por el Gobierno ni más tarde por las cámaras legislativas. El artículo 4.2 de la LTA establece taxativamente que “los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento contractual equivalente especificarán dicha obligación”²¹. Además, la norma andaluza impone específicamente en el apartado 3º del mismo precepto, una obligación de información “a las personas beneficiarias de las subvenciones en los términos previstos en las bases reguladoras de las subvenciones y en la resolución de concesión” A estos efectos, las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, las resoluciones de concesión o los convenios que las instrumenten “recogerán de forma expresa esta obligación”.

Las Leyes de Transparencia no concretan el contenido de la información que han de suministrar estas personas, se limitan a establecer que será “toda la necesaria” para el cumplimiento por los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación “de las obligaciones previstas en este Título”, lo que habrá de concretarse en ca-

²¹ La DT 2ª de la LTA determina que las obligaciones establecidas en este precepto “nacen de la Ley y, en consecuencia, no será obstáculo para su exigibilidad, a partir de la entrada en vigor de esta ley, el mero hecho de que el contrato, subvención o cualesquiera otras formas de relación, estando vigentes, tengan su origen en una fecha anterior”.

da caso. El artículo 4.1 de la LTA ha determinado, lo que no hace la estatal, el plazo en el que el sujeto requerido ha de suministrar la información, quince días “sin perjuicio de los plazos que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía”. La norma andaluza, a diferencia de nuevo de la del Estado que guarda silencio, prevé también las consecuencias del incumplimiento del deber de suministrar información. Y así permite en su artículo 4.4 que las Administraciones públicas puedan acordar, ante el incumplimiento del plazo, la imposición de multas coercitivas, de 100 a 1000 euros, atendiendo, entre otros principios, “a la gravedad del incumplimiento y al principio de proporcionalidad”. La multa será reiterada por períodos de quince días hasta el cumplimiento y el total “no podrá exceder del 5% del importe del contrato, subvención o instrumento administrativo que habilite para el ejercicio de las funciones públicas o la prestación de los servicios. Si en dicho instrumento no figurara una cuantía concreta, la multa no excederá de 3.000 euros”. Consciente, no obstante, de las dificultades que muchos de los sujetos vinculados por la norma pueden encontrar en el cumplimiento de sus obligaciones, el artículo 4.5 determina que “los medios personales y materiales necesarios” para garantizar dicho cumplimiento, “serán valorados por las administraciones, organismos o entidades previstas en el artículo 3.1 y, a tal fin, deberán establecerse las previsiones necesarias en los contratos del sector público y en las bases reguladoras de las subvenciones para posibilitar su observancia”.

III. EL RÉGIMEN DE LA PUBLICIDAD ACTIVA

Es éste, sin duda, el ámbito en el que se produce el mayor avance de la LTA en relación con lo dispuesto en el ordenamiento del Estado²². Ya su Preámbulo expresa la “clara vocación de ampliación y actualización permanente de la información que se quiere hacer disponible por esta vía”, cuyos contenidos se formulan “de manera que son elementos mínimos y generales” susceptibles, por consiguiente, de ampliación por otras disposiciones o por propia decisión de las instancias llamadas a cumplir con sus mandatos. La publicidad activa se configura en la norma andaluza como un derecho subjetivo, el derecho, afirma su artículo 7.a), “de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen, en cumplimiento de la presente Ley, de forma periódica y actualizada, la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de

²² Una opinión compartida por M. MEDINA GUERRERO, “La Ley de Transparencia pública de Andalucía”, en “Crónica Parlamentaria” de la *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88/2014, pág. 324-328.

su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”. En la exposición de esta materia detendremos nuestra atención en el alcance de las obligaciones impuestas a los distintos sujetos vinculados, en principio, por la norma, en el análisis de su contenido, y en las disposiciones relativas a la forma en la que ha de ofrecerse la información, siempre con las miras puestas en lo que, en cada uno de esos ámbitos, haya podido aportar la LTA.

1. Los sujetos vinculados por las distintas obligaciones de publicidad activa.

Como avanzamos en el epígrafe anterior, las Leyes de Transparencia declaran aplicables sus previsiones sobre publicidad activa al conjunto de sujetos públicos y privados que se incluyen en sus respectivos ámbitos de aplicación. Ahora bien, no es cierto, sin embargo, que todas las obligaciones que integran esta clase de publicidad se apliquen realmente y en igual medida a todos esos sujetos. Las normas concretan el alcance de esa regla general en atención a la distinta naturaleza de cada uno de ellos y al propio contenido de las obligaciones que establecen.

Así, y si centramos nuestra atención en la LTA, podemos comprobar que existen obligaciones de publicidad activa que vinculan a todos los sujetos enumerados en su artículo 3; esto es, Administraciones territoriales, entidades públicas vinculadas o dependientes de ellas, otras entidades en la medida en que desarrollen cometidos públicos y Poderes públicos en el ejercicio de su actividad sujeta al Derecho Administrativo. Son los casos de las relativas a la “información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad” en esas instancias. Y obligaciones, en segundo término, con las que sólo han de cumplir algunos de esos sujetos, como ocurre con las que se refieren a la “información sobre planificación y evaluación” que se imponen a Administraciones públicas, sociedades mercantiles y fundaciones públicas, o de las que integran la “información de relevancia jurídica” o sobre “procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana” que solo rigen para las primeras. Ahora bien, junto a ellas existen otras obligaciones de publicidad que alcanzan igualmente a esos “otros sujetos” previstos en el artículo 5: partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales y entidades privadas receptoras de fondos públicos en las cuantías determinadas en el precepto. Así las que dan contenido a las categorías de la “información institucional y organizativa”, “información sobre contratos, convenios y subvenciones” y “económica, financiera y presupuestaria” que se extienden, como determinan los artículos 10.1, 15 y 16, “a las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley”. Ahora bien, no es cierto sin embargo, a pesar del tenor literal de estos preceptos, que tales obligaciones vinculen, en igual medida, a todas esas entidades. La propia Ley se encarga de aclarar, como hace en el artículo 10.1

en relación con la “información institucional y organizativa”, que “publicarán, en lo que les sea aplicable”, el conjunto de extremos que en él se determinan²³. En otras ocasiones, el propio contenido objeto de la información excluye su aplicación a sujetos que no sean Administración Pública, como sucede con “la deuda pública de la Administración” o “la información básica sobre la financiación de la Comunidad Autónoma”, previstas en el artículo 16 en el ámbito de la “información económica, financiera y presupuestaria”. En el caso finalmente de la información sobre “contratos, convenios y subvenciones”, que igualmente se impone por el artículo 15 a todas “las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley” en lo que se refiere a “la gestión administrativa que se indica a continuación”, aparecen conceptos —por ejemplo, la concesión de subvenciones— difícilmente aplicables fuera del ámbito de las Administraciones Públicas. En definitiva, la LTA en una labor que cabe esperar que complete y profile su reglamento de desarrollo, matiza el alcance de las obligaciones exigibles a los distintos sujetos vinculados por sus mandatos, confirmando, en todo caso, que esa declaración de sometimiento al régimen de la publicidad activa que efectúan los artículos 2 y 3 de la LTBG y 3 y 5 de la LTA no es tan general y amplia como pudiera deducirse de la sola lectura de estos preceptos.

2. El contenido de las obligaciones de publicidad activa.

La LTA, en la que constituye sin duda una de sus características más destacadas y en la misma línea que otros ordenamientos autonómicos²⁴, amplía de forma considerable el contenido de la información que han de ofrecer los sujetos in-

²³ Fue el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en su Informe SSPI00078/13 el que manifestó que “debería precisarse el ámbito subjetivo de las obligaciones de publicidad activa del artículo 10 en relación con las personas y entidades de los artículos 4 y 5, decidiendo si en definitiva se pretenden extender dichas obligaciones a, por ejemplo, contratistas y beneficiarios de subvenciones. En cualquier caso, si tal extensión se produce, sería bueno incluir una cláusula del tipo “en lo que sea aplicable o similar”, porque es claro que muchas de las previsiones del precepto son muy específicas de los sujetos mencionados en el artículo 3”.

²⁴ Como puede comprobarse en el Capítulo I del Título I de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura y en el Capítulo I del Título II de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja. Igualmente pueden verse los Capítulos II y III del Título II de la Proposición de Ley catalana de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 341, 18 de junio de 2014), el Capítulo II del Título II del Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia, el también Capítulo II del Título II del Proyecto de Ley de Transparencia y Participación ciudadana de Aragón (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, núm. 247, VIII Legislatura, 10 de julio de 2014) o el Título II del Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la información de Canarias (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias. VIII Legislatura, núm. 267, 6 de agosto de 2014).

cluidos en su ámbito de aplicación, recogiendo, en muchos casos, algunas de las propuestas formuladas sin éxito durante la tramitación de la Ley estatal y que tras su aprobación serían echadas en falta por la doctrina²⁵. Además las obligaciones de transparencia contenidas en su Título I tienen, como determina el artículo 9.2, “carácter de mínimas y generales y se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”. El artículo 17.3, de otra parte, faculta tanto al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma como a las entidades locales para “ampliar reglamentariamente las obligaciones de publicación contempladas en el presente título”. Este mismo precepto, bajo la rúbrica justamente de “ampliación de las obligaciones de publicidad activa”, recoge otras medidas encaminadas, en todo caso, a asegurar mayores niveles de transparencia. Así impone la obligación de dar a conocer “aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”, prevé que “en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan”, la Junta de Andalucía publique “toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública” y manifiesta el compromiso de fomentar “la inclusión de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía”. Tampoco debe olvidarse que, como ha indicado E. GUICHOT, la ampliación de la información que se ofrece puede “venir de la pura práctica administrativa, ya que nada se opone a ello ni existe aquí reserva de ley alguna”. Antes al contrario, en el artículo 5.1 de la LTBG y, podría añadirse en el 9.1 de la norma andaluza, existe “un mandato insito” de “publicar toda información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”²⁶.

No podemos analizar detalladamente todos y cada uno de los contenidos de publicidad activa que la Ley andaluza suma a los ya exigidos por la disposición estatal. Baste con señalar que la comparación entre una y otra norma permite, en efecto, constatar que la LTA abunda, de una parte, en el contenido de cada una de las categorías de información sujetas a publicidad que figuran en la norma del Estado, en tanto que, de otra, las completa con la previsión de nuevas categorías surgidas, por lo general, del desarrollo de obligaciones integradas en algunos de los grupos que la LTBG prevé. Destaca así la creación por la LTA de una categoría de información inexistente en la norma estatal: “la información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entida-

²⁵ Véase en tal sentido, S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M^a. PÉREZ MONGUIÓ, *Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., págs. 109-143.

²⁶ *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pág. 155.

des incluidas en el ámbito de aplicación de la ley” que sistematiza y completa las previsiones en esta materia que la LTBG establece en su artículo 8 en el ámbito de “la información económica, presupuestaria y estadística”. También la información sobre “planificación” que en la LTBG aparece unida a “la institucional y organizativa”, adquiere sustantividad en la norma autonómica que le dedica su artículo 12: “información sobre planificación y evaluación” en una regulación en la que destaca la definición de la “evaluación”²⁷ a la que se refiere, sin mayor detalle, la LTBG. Además, la LTA, lo que tampoco hace la estatal, determina, y ello es importante, el momento en el que los planes y programas deben publicarse: “tan pronto sean aprobados y, en todo caso, en el plazo máximo de 20 días”, sin perjuicio “de plazos mas breves que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía”, añadiendo que deben mantenerse publicados “mientras estén vigentes”.

Otras categorías de información propias creadas por la LTA son las relativas a la “información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana” y “la información sobre contratos, convenios y subvenciones” que la Ley estatal integra en la “información económica, presupuestaria y estadística”. La primera de ella, cuyo contenido determina el artículo 14, alcanza al catálogo actualizado de procedimientos administrativos de la competencia de cada Administración Pública, a los servicios públicos que gestiona la Comunidad Autónoma con expresión de su grado de cumplimiento y calidad, y a la relación de procedimientos en los que sea posible “la participación de la ciudadanía mientras se encuentren en trámite”. La segunda amplía, como resulta del artículo 15, la que ha de ofrecerse sobre los contratos y las subvenciones en aplicación de las letras a) y c), respectivamente, del artículo 8.1 de la LTBG. Así, y en relación con los contratos, la información se extiende a las “prórrogas del contrato y la indicación de los procedimientos que han quedado desiertos, los supuestos de resolución de contrato o declaración de nulidad, así como los casos de posibles revisiones de precios y cesión de contratos”²⁸. Siguen, sin embargo, sin adquirir reconocimiento legal otros contenidos posibles, apuntados, incluso, por el Consejo de Es-

²⁷ Que se incorporó a la Ley por el Parlamento como consecuencia de la aceptación de la enmienda (núm. 10) presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 455, 19 de mayo de 2014).

²⁸ En el sentido de las enmiendas propuestas en el Parlamento por los Grupos Parlamentarios Popular e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (Enmiendas números 72 y 11, respectivamente, Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 455, 19 de mayo de 2014). Ya el Proyecto de Ley había ampliado, en relación con el Anteproyecto, algunos contenidos en esta materia en la línea expresada por el Consejo consultivo de Andalucía en su Dictamen 73/2014, de 10 de febrero al Anteproyecto de Ley.

tado en su Dictamen al Anteproyecto de Ley estatal, como es la información relativa a procedimientos contractuales concretos, respecto de los que el alto órgano consultivo proponía que se diese cuenta del contenido de las ofertas presentadas o la puntuación obtenida por cada una de ellas. En relación con las subvenciones, de otra parte, a los datos previstos en el artículo 8.1.c) de la Ley estatal, ha de sumarse la “indicación de la convocatoria o la resolución de concesión en el caso de subvenciones excepcionales, el programa y crédito presupuestario al que se imputan”²⁹. La LTA no resuelve, sin embargo, la duda, ya planteada por la norma estatal, de si las obligaciones de información relativas a los contratos y convenios alcanzan a todos los vigentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley o a los que se adjudiquen o suscriban a partir de esa fecha. Se trata de una cuestión de indudable trascendencia práctica que hubiera merecido una aclaración.

LTA amplía igualmente el contenido de la información que ha de ofrecerse en el ámbito de las categorías ya previstas en la disposición estatal. Así, y en lo que hace a la “información de relevancia jurídica”, los Anteproyectos de Ley no se publicarán solo, como establece el artículo 7.b) de la LTBG, “cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes”, sino también cuando, como indica el artículo 13.1.b) de la LTA, “tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno”. Y los Proyectos de reglamento, además de cuando se pida el dictamen preceptivo al consejo consultivo, que es lo que impone el artículo 7.c) de la LTBG, “en el momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública”, como determina el artículo 13.1.c) de la LTA. Este precepto extiende además esta clase de información a la “relación actualizada de las normas que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación” e impone a la Administración autonómica la obligación de mantener “permanentemente actualizada y a disposición de la ciudadanía la normativa vigente de la Comunidad Autónoma”, así como la de publicar “una relación de las competencias y trasposos de funciones y servicios asumidos por la Comunidad Autónoma de Andalucía”. También, de otra parte, el artículo 10 de la LTA concreta y desarrolla la “información institucional y organizativa” escuetamente definida en el artículo 6 de la LTBG exigiendo, entre otros extremos, que se identifique a “las personas responsables de las unidades administrativas”, se de cuenta de las “funciones que de-

²⁹ El Grupo Parlamentario Popular propuso sin éxito que el deber de informar se extendiese a otros contenidos como “las razones o motivos que justifican la excepcionalidad”, las “resoluciones motivadas de exoneración de la obligación de justificar en tiempo y forma las subvenciones concedidas” o la “situación del estado de justificación” (Enmiendas núms. 72 a 76. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 398, 21 de febrero de 2014).

sarrollan”, de las “delegaciones de competencias vigentes” o de “los órganos colegiados adscritos y normas por las que se rigen”. Igualmente impone que se informe de aspectos importantes en materia de personal tales como procesos de selección, oferta pública de empleo, relaciones de puestos de trabajo, reconocimientos de compatibilidad o acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo o convenios colectivos vigentes³⁰. En el listado de este precepto destaca, no obstante, la obligación de ofrecer información sobre “las agendas institucionales de los gobiernos”, lo que, como manifestó el Ministerio de la Presidencia en su Informe sobre la consulta pública al Anteproyecto de Ley, fue propuesto por muchos de los participantes, sin que ni el Gobierno primero ni más tarde las Cortes Generales fueran sensibles a una petición que, ahora, ha incorporado la LTA que además exige a la Administración autonómica que la información que ofrece alcance al “inventario de entes de la Comunidad Autónoma” y al “de bienes y derechos” en “los términos que se establezcan reglamentariamente”, así como al “plan e informe anual de la Inspección general de Servicios de la Junta de Andalucía”. Las entidades locales, de otra parte, habrán de publicar “las actas de las sesiones plenarias”. La LTA amplía finalmente la información económica y presupuestaria que, en aplicación de la LTBG, ha de ser objeto de publicidad activa, a la que añade además información financiera. Destaca aquí el deber de dar cuenta de las actuaciones de control de la ejecución de los presupuestos en los términos que se establezcan reglamentariamente, el de ofrecer “información básica sobre la financiación de la Comunidad Autónoma con indicación de los diferentes instrumentos de financiación” y la deuda pública de la Administración y el de dar cuenta del “gasto público realizado en campañas de publicidad institucional”³¹.

³⁰ La inclusión de algunos de estos contenidos había sido propuesta sin éxito por el Grupo Parlamentario Socialista en las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley tanto en el Congreso de los Diputados (enmienda núm. 454. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A, Núm. 19-3, 2 de julio de 2013), como en el Senado (enmienda núm. 206 Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, X Legislatura, núm. 248, 11 de octubre de 2013).

El precepto finalmente aprobado no acogió, sin embargo, otros contenidos como el propuesto por el Grupo Parlamentario Popular en su enmienda 51 que solicitaba la inclusión en la letra c) del artículo 10.1 de “los contratos de alta dirección o, en su caso, mercantiles, del personal directivo de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, y el modo de selección y acceso al puesto de trabajo del mismo”, lo que garantizaría “una mayor transparencia”. También propuso la inclusión de otros contenidos relativos a “información institucional y organizativa” que tampoco prosperaron (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 398, 21 de febrero de 2014).

³¹ El Grupo Parlamentario Popular propuso la ampliación de los deberes de información establecidos en este precepto en términos que no fueron acogidos (Véase enmienda núm. 77. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 398, 21 de febrero de 2014).

Debe finalmente hacerse referencia a otras dos disposiciones de la LTA que vienen igualmente a acrecentar las materias objeto de un deber de información ofrecido de oficio por la Administración, los artículos 21 y 22. El primero exige a las entidades locales que, cuando celebren sesiones plenarias, faciliten “salvo que concurren causas justificadas de imposibilidad técnica o económica, su acceso a través de Internet, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrada la misma” y permite que las personas asistentes puedan “realizar la grabación de las sesiones por sus propios medios, respetando el funcionamiento ordinario de la institución”. Ha de repararse en que se trata de una obligación excusable con apoyo en motivos técnicos o económicos cuya interpretación nos dará la medida real de la aplicación de un deber en principio taxativo³². En todo caso ha de tenerse presente que la propia LTA prevé en su artículo 18.2 que la Administración autonómica pueda adoptar medidas de colaboración con las Entidades locales para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones y que los Municipios “con insuficiente capacidad económica y de gestión” pueden también, como dispone el artículo 20, recabar el auxilio de la Diputación e incluso, aunque esta posibilidad no esté expresamente prevista, acudir a fórmulas asociativas como puede ser una Mancomunidad. El artículo 22, de otra parte, impone “al Consejo de Gobierno de la Junta y a los órganos colegiados de los ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades de municipios”, que “sin perjuicio del secreto o reserva de sus deliberaciones” y respetando “la información respecto de la que deba mantenerse alguna reserva” hagan “públicos con carácter previo a la celebración de sus reuniones el orden del día previsto y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado, así como la información contenida en el expediente que se haya sometido a su consideración, en los términos que se establezcan reglamentariamente”.

El avance en las obligaciones de publicidad activa efectuado por la LTA no puede, en definitiva, más que celebrarse en la medida en que ha de contribuir a dotar a la vida pública de mayores niveles de transparencia en unos momentos en los que la sociedad demanda una regeneración democrática que poderes públicos y partidos políticos parecen asumir entre sus compromisos básicos. La LTBG supuso un salto cualitativo relevante en relación con lo ya establecido en disposiciones como la Ley general de Subvenciones o el Texto Refundido de Contratos del Sector Público, la LTA profundiza en esas exigencias al abarcar

³² La redacción final de la Ley es más precisa que la del Anteproyecto de Ley que imponía esa obligación “siempre que sea posible”, expresión criticada por su vaguedad por el Consejo consultivo de Andalucía en su Dictamen 73/2014, de 10 de febrero, en el que señalaba que “se desconoce si la posibilidad tiene que ver con medios técnicos, la posibilidad de afrontar el coste, etc.” lo que “limita el contenido obligacional del precepto”.

nuevos espacios no cubiertos por la disposición estatal y ahondar en el contenido y alcance de las obligaciones ya reconocidas con carácter básico. Ahora bien, es claro que tan importante como establecer y definir el contenido de la publicidad activa, lo es la fijación de criterios y pautas de compartimiento que garanticen la efectiva implantación de los niveles de transparencia exigidos por las Leyes. Este es, en último término, el sentido de las normas y principios generales que recogen los artículos 5 de la LTBG y 9 de la LTA. Debe advertirse que el valor de estas Leyes no está solo en la delimitación de la información que se ordena publicar, está también, y sobre todo, en la determinación de la forma en la que esa información ha de ofrecerse.

3. Las reglas que han de regir la publicidad de la información.

El artículo 5.1 de la LTBG exige que la información se publique “de forma periódica y actualizada”, y respetando los límites impuestos por la tutela de otros derechos o intereses. El artículo 9.1 de la LTA añade que la información ha de ser además “veraz” y “objetiva”.

La norma estatal no concreta la periodicidad con la que ha de ofrecerse la información, lo que si hace la LTA que en su artículo 9.7 dispone que “se publicará y actualizará, con carácter general, trimestralmente, salvo que la normativa específica establezca otros plazos atendiendo a las peculiaridades propias de la información de que se trate y sin perjuicio de los plazos que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía o de la potestad de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales para publicar toda la información pública que estime conveniente en plazos más breves”. Es una previsión loable porque si bien es verdad que la LTBG parte, como ha expuesto E. GUICHOT, “de un principio de permanente actualización” de la información³³, no es menos cierto que la previsión de plazos contribuye a garantizar la efectiva aplicación de la norma. Además, los sujetos vinculados por ella podrán siempre actualizar la información en los tiempos más breves que estimen convenientes cumpliendo así con ese mandato de “permanente actualización”.

La LTA no se pronuncia sin embargo, como no lo hace tampoco la estatal, sobre los plazos en los que la información ha de permanecer a disposición de los ciudadanos. Ha de reconocerse, desde luego, que es difícil y puede ser, incluso, que poco oportuno, tal previsión cuando esos tiempos de permanencia pueden

³³ *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, pág. 155.

ser extraordinariamente variables dependiendo, entre otros factores, del propio contenido de la información o del interés que la sociedad pueda mostrar, en determinado momento, por unos u otros asuntos. Quizás sea ésta una materia susceptible de concreción a nivel reglamentario³⁴ si es que efectivamente deben establecerse reglas sobre el particular, en vez de optarse, como ha sugerido E. GUICHOT, por “la no retirada de la información”³⁵.

Tanto la Ley estatal como la andaluza determinan también como ha de publicarse la información, de una manera, declara el artículo 5.4 de la primera, “clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables”, a lo que el artículo 9.2, 4, 6 y 8 de la segunda añade que ha de ofrecerse también de forma “segura”, “de la manera más amplia y sistemática posible”, configurada “de forma que permita la participación ciudadana que sea consecuencia de la información facilitada”, utilizando “estándares abiertos” y “siempre que sea técnicamente posible”, “en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento”. Igualmente deberá prestarse “especial atención” a lo dispuesto “en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía en lo referente a la utilización de lenguaje no sexista ni discriminatorio”. En la misma línea que el artículo 5.4 de la LTBG aunque en términos mucho más favorables a la transparencia, el 9.4 de la LTA establece que la información estará disponible “garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica, con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones e incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellas personas o colectivos que lo requieran”. También habrá de asegurarse que la información esté “a disposición de las personas con discapacidad”.

Especial relevancia ha de otorgarse finalmente a las reglas relativas al lugar en el que se ha de publicar la información. La LTBG es clara al respecto: “las correspondientes sedes electrónicas o páginas *web*”, a las que el artículo 9.4 de la LTA suma los “portales”, determinando en el 18.1 que la información “de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, estará disponible a través del Portal de la Junta de Andalucía”. La apuesta legal por estos lugares es la lógica en una sociedad en la que *Internet* se ha convertido en un medio usual de relación y comunicación entre las personas. La duda que, no obstante, suscita es la de si todos los sujetos obligados por estas normas cuentan real-

³⁴ De hecho, la Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización aprobada por la Federación Española de Municipios y Provincias en su Junta de Gobierno celebrada el 27 de mayo de 2014 fija en su artículo 15 dichos plazos.

³⁵ *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, pág. 156.

mente con los medios y recursos necesarios para mantener, al menos, una página *web* que haga posible esa publicación de la información en los términos previstos. Consciente de ello, ya la LTBG dispuso en su artículo 5.4, previsión que reitera el 9.4 de la LTA, que en el caso “de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta ley podrá realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas ..”. Ahora bien, no son solo estas entidades las que pueden encontrar dificultades para ofrecer la información que las Leyes les imponen. También, por ejemplo, los Municipios de reducida población o determinadas Corporaciones de Derecho Público, fundaciones o sociedades pueden mostrar graves insuficiencias al respecto, de ahí la importancia de que las Administraciones territoriales, en particular la de la Junta de Andalucía, adopten efectivamente esas “medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia” previstas en los artículos 10.3 de la LTBG y 18.2 de la LTA, expresión, en último término, del principio de cooperación que ha de regir la actuación de las Administraciones Públicas en aplicación del artículo 3.2 de la LRJ-PAC. La LTA prevé también en su artículo 20 que los Municipios de “menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión” puedan recabar la asistencia de las Diputaciones para el cumplimiento de las obligaciones que les impone la Ley, asistencia que, con carácter general, forma parte de las competencias propias de las Provincias como determinan los artículos 36 de la LBRL y 11 de la Ley de Autonomía Local de la Comunidad Autónoma³⁶. Otras disposiciones de la LTA pueden coadyuvar también a garantizar el cumplimiento de la norma por los sujetos afectados como son las relativas al “fomento de iniciativas de interoperabilidad” o la formación de los empleados públicos previstas, respectivamente, en los artículos 37 y 38.

IV. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La publicidad activa se completa en las Leyes de Transparencia con el reconocimiento y regulación de un derecho de acceso a la información de cuyo análisis nos ocupamos seguidamente con la atención centrada, de nuevo, en las aportaciones que a la regulación establecida en la LTBG haya podido hacer la LTA.

³⁶ La Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización aprobada por la Federación Española de Municipios y Provincias en mayo de 2014 prevé también en su artículo 13.3 que la entidad local pueda “adoptar otras medidas complementarias y de colaboración con el resto de Administraciones Públicas para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, incluyendo la utilización de portales de transparencia y de datos abiertos de otras entidades”.

1. Los titulares del derecho de acceso.

Los artículos 12 de la LTBG y 24 de la LTA son claros en su reconocimiento de este derecho a “todas las personas”, lo que supone una novedad en relación con lo dispuesto en los artículos 105 b) de la Constitución y 37.1 de la LRJ-PAC, antes de su modificación de 2013, en los que los titulares del derecho son los ciudadanos, si bien es verdad que la jurisprudencia había suavizado esta regla admitiendo su ejercicio tanto a personas jurídicas como a extranjeros³⁷. En consecuencia, tanto las personas físicas como las jurídicas, las públicas como las privadas, las nacionales como las extranjeras pueden ejercer el derecho, sin necesidad además de acreditar ningún interés al respecto, toda vez que las solicitudes de acceso no exigen, como dispone el artículo 17.3 de la LTBG, motivación alguna. La LTA, a diferencia de lo que proponen algunos proyectos de normas autonómicas actualmente en tramitación³⁸, no reconoce el ejercicio de este derecho a menores de edad, lo que significa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la LRJ-PAC, que, con carácter general, ello no será posible.

2. El objeto del derecho.

El objeto del derecho es la información pública, lo que igualmente constituye una novedad importante dado que, hasta la LTBG, recaía sobre los documentos, como resultaba del artículo 37.1 de la LRJ-PAC y figura en otros preceptos como el 57.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, el 23.1 del RD 1708/2011 del Sistema español de Archivos o el 61 de la Ley 7/2011, de Patrimonio documental y Archivos de Andalucía. También el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos se refiere, como explicita su propio título, al “acceso a los documentos”. Rompiendo con esta tradición, la LTBG, y siguiendo su ejemplo, las Leyes autonómicas en la materia, hacen de la información pública el objeto del derecho de acceso, concepto que define el artículo 13 de la norma estatal en términos que reproduce el 2.a) de la LTA.

Estas disposiciones entienden por información pública “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este Título y que hayan

³⁷ Véase sobre el particular S. FERNÁNDEZ RAMOS, *El acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Monografías de la Revista aragonesa de Administración Pública, págs. 241-3.

³⁸ Así el Proyecto de Ley de Transparencia y Participación ciudadana de Aragón permite su ejercicio a los mayores de catorce años (artículo 25.2) y la Proposición de Ley catalana a los mayores de dieciséis (artículo 18.3).

sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Se trata de una definición que carece de precedentes normativos claramente identificables y que apenas suscitó debate ni en fase de elaboración de los correspondientes Proyectos de Leyes, ni posteriormente con ocasión de su tramitación parlamentaria. La discusión propiciada por el precepto recae fundamentalmente en la concreción de esos “contenidos” que acompañan a los documentos en las definiciones legales, toda vez que la delimitación de estos últimos no plantea dudas. Si atendemos, en efecto, a lo dispuesto en nuestro ordenamiento³⁹, es claro, aún cuando las Leyes de Transparencias no nos ofrezcan su concepto, que el documento hace referencia a cualquier soporte físico, incluidos los de carácter informático, que contiene una información. Es además una de las características propias del documento, su accesibilidad, la que quizás permita la identificación de esos “contenidos” a los que aluden las normas. Si el documento supone la incorporación de la información a un soporte perdurable y, por definición, accesible, es posible que con la referencia a esos “contenidos”, las Leyes no estén sino garantizando un derecho de acceso a información necesitada de su previo tratamiento por los sujetos obligados a facilitarla⁴⁰. En otros términos, el derecho reconocido en las Leyes de Transparencia alcanza tanto a la información accesible en el momento en el que se formula la solicitud, como a la necesitada, a fin de hacer posible el ejercicio del derecho, de un previo tratamiento de los datos. Así viene además a confirmarlo el artículo 18.1.c) de la LTBG que recoge, entre las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, la relativa “a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. Una causa que resultaría innecesaria si el artículo 13 no reconociera, en principio, el derecho de acceso a esta clase de información. Más adelante volveré sobre ella.

Antes no obstante, y para concluir estas páginas dedicadas al objeto del derecho de acceso, conviene indicar que la LTBG contiene un conjunto de límites importantes a la obligación de facilitar la información. Son los establecidos con carácter básico por los artículos 14 y 15 de la LTBG a la que expresamente remite el 25.1 de la LTA que, por lo demás, reitera algunas de las reglas que sobre la aplicación de esos límites dispone la norma estatal. La Ley andaluza tan solo aña-

³⁹ Así, y a título ejemplificativo, a los artículos 49.1 de la LPHE o 45.5 de la LRJ-PAC o, en el ámbito autonómico, al artículo 2.a) de la Ley 11/2007, del Patrimonio Documental y Archivos de Andalucía.

⁴⁰ Véanse en tal sentido las consideraciones de S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M^º PÉREZ MONGUIÓ, *Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., págs. 154-159.

Sobre el concepto de “información pública” en el artículo 13 de la LTBG puede consultarse igualmente M.A. NAVARRO ATIENZA, “La Ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno y el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos: Tres apuntes y un problema”, op. cit., págs. 327-9.

de una norma que, aunque no formulada expresamente por la LTBG, puede considerarse implícita en sus mandatos, la que en el artículo 25.2 circunscribe la aplicación de esas limitaciones al “período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique”, exigiendo además que esa aplicación sea “valorada con respecto a la posibilidad de facilitar el acceso parcial”. Estamos, sin duda, ante una materia de singular importancia, si bien vamos a prescindir de su análisis en la medida en que nos apartaría de nuestro propósito que no es otro que el de dar cuenta de cómo la LTA ha desarrollado y completado a la norma estatal. Existen, de otra parte, importantes estudios doctrinales, de entre los que destacan los de E. GUICHOT, en los que se da cumplida cuenta del tratamiento que la LTBG dispensa a esta cuestión⁴¹.

3. El procedimiento de acceso.

La LTBG regula con carácter básico el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso, aplicable no sólo a las Administraciones Públicas, sino también al resto de sujetos de naturaleza diversa determinados en su artículo 2.1. Se trata, no obstante, de un procedimiento concebido y articulado para ser tramitado por una Administración Pública, de ahí las dificultades que puede presentar en su aplicación a otras instancias, sobre todo, en los casos en los que sea preciso acudir con carácter supletorio a la LRJ-PAC. El artículo 28.1 de la LTA remite a esta regulación, añadiendo, no obstante, algunas previsiones de interés.

a) La solicitud de acceso.

El procedimiento se inicia con la solicitud de acceso que, como ya hemos indicado, puede formular cualquier persona sin necesidad además de ofrecer su motivación. El artículo 17 de la LTBG regula con detalle, en términos que no dejan de plantear ciertas dudas y de suscitar algún reparo, estas solicitudes: a quienes pueden dirigirse, lugar y medios de presentación, contenido y posible subsanación y mejora⁴². La LTA no ofrece reglas propias sobre ninguno de estos extremos, aunque si recoge en su artículo 8, entre las obligaciones de las personas que accedan a la información pública, la de concretar “lo más precisamente posible la petición”, en tanto que en el artículo 29.1 apuesta por el fomento de la presentación de las solicitudes por vía telemática que, tratándose de la Adminis-

⁴¹ Entre otros, E. GUICHOT (Coor) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, págs. 97-142.

⁴² Sobre todas estas cuestiones puede verse C. BARRERO RODRÍGUEZ en E. GUICHOT (Coor) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (op. cit., págs. 217-224) y S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M^a PÉREZ MONGUIÓ, *Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (op. cit., págs. 213-217).

tración autonómica, se hará en el Portal de la Junta de Andalucía. En todo caso, los sujetos sometidos a la Ley, así lo impone ahora el apartado 2º del precepto, “tendrán disponibles en sus respectivas sedes electrónicas, portales o páginas web, al menos, los modelos normalizados de solicitud”. Igualmente, y como les exige el artículo 31, “establecerán en sus respectivas plataformas de información y guías de orientación”, la “orientación necesaria para localizar la información que solicitan y los órganos que la posean”. El personal a su servicio está además obligado “a ayudar e informar a las personas que lo requieran sobre la forma y el lugar en que pueden presentar sus solicitudes de acceso a la información”, atendiendo especialmente “a las necesidades de las personas con discapacidad o con otras circunstancias personales que les dificulten el acceso a la información disponible en las administraciones públicas o a los medios electrónicos”.

Centraré mi atención, dada su importancia y las novedades de interés que en este ámbito aporta la LTA, en las causas de inadmisión de las solicitudes que establece el artículo 18.1 de la LTBG, en particular en aquellas cuya interpretación y aplicación pueden suponer una restricción importante del derecho tan ampliamente reconocido y que son además las que han merecido la atención del legislador andaluz. Prescindo pues del examen de las causas previstas en las letras d) y e) del precepto referidas, respectivamente, a las solicitudes “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente” y a las que “sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley” para detenerme en las recogidas en sus letras a), b) y c).

La primera de ellas versa sobre “información que esté en curso de elaboración o de publicación general”, esto es, sobre información que no es accesible en el momento en el que se solicita pero que podrá serlo en un momento posterior. Para estas hipótesis, el artículo 30.a) de la LTA dispone que “la denegación de información deberá especificar el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición”.

Más interés presenta la causa prevista en la letra b) del artículo 18.1 de la LTBG que permite la inadmisión de las solicitudes de “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo”, lo que, aparte de la crítica de importantes especialistas en la materia⁴³, determinó que numerosos Grupos parlamentarios pre-

⁴³ Como fue el caso de E. GUICHOT quien expresó ante la Comisión constitucional del Congreso sus reservas sobre una causa que podía “dar lugar a una interpretación poco favorable de la transparencia” (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura, núm. 254, 12 de febrero de 2013).

sentaran enmiendas tanto el Congreso como el Senado con el objeto de que se eliminara esta causa o, al menos, se excluyeran de ella los informes internos. El precepto fue, sin embargo, aprobado, de tal forma que se podrán motivadamente inadmitir a trámite las solicitudes que recaigan sobre “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”. La previsión suscita dudas interpretativas importantes, dado que en nuestro Derecho no existe una definición de la información así definida y tampoco los borradores, opiniones, resúmenes y demás documentos a los que se refiere aluden a realidades definidas y precisas. No obstante, algo parece claro. Y es que los documentos comprendidos en su ámbito han de ser, en todo caso, documentos sin trascendencia o valor jurídico, documentos que, por consiguiente, no dan cuenta de obligaciones normativamente establecidas ni forman parte del expediente administrativo⁴⁴. Una regla de singular importancia para la concreción del que *a priori* parece el supuesto más discutible de esta clase de información, los informes internos. Ceteramente, a mi juicio, el artículo 30.b) de la LTA, y en términos probablemente inspirados en ella aunque se aprobara pocos días antes, el 27.3 de la Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización de la Federación Española de Municipios y Provincias⁴⁵, niega expresamente que los informes preceptivos puedan ser “considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos”. Es más, cabe plantear si esta exclusión no debería haberse extendido también a los informes facultativos. Los informes que el órgano decisor solicita porque, como establece el artículo 82.1 de la LRJ-PAC, se juzgan “necesarios para resolver” y, por consiguiente, forman parte del procedimiento, no tendrían que quedar al margen del derecho de acceso, resultado al que puede conducir una interpretación literal *a contrario sensu* del citado artículo 30.b)⁴⁶. De hecho, la Proposición de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno que actualmente tramita el Parlamento de Cataluña no menciona a los informes dentro de la información auxiliar o de apoyo⁴⁷. Quizás un próximo desarrollo reglamentario de la Ley pueda avanzar en la concreción de esta causa de inadmisión, aún reconociendo, desde luego, la dificultad de ha-

⁴⁴ Es lo que establece el artículo 28.e) de la Ley foral 11/2012, de Transparencia y el Gobierno abierto.

⁴⁵ En igual sentido, artículo 30.b) del el Proyecto de Ley de Transparencia y Participación ciudadana de Aragón.

⁴⁶ Véanse al respecto las consideraciones de S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M^a PÉREZ MONGUIÓ en sus comentarios a la causa de inadmisión establecida en la disposición estatal (*Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., págs. 223-4).

⁴⁷ Artículo 29.1.e).

llar reglas generales que acierten a comprender una realidad administrativa tan rica y compleja como la que pretende englobar el precepto. Cabe esperar también que las agencias de transparencia establezcan unos criterios claros y precisos en la materia.

Las solicitudes de acceso pueden finalmente inadmitirse, en aplicación del artículo 18.1.c) de la LTBG, cuando recaigan sobre información “para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. Esta causa, objeto de una fuerte oposición durante el largo periodo de elaboración de la Ley, plantea como principal cuestión la necesidad de concretar esa acción de reelaboración a la que se refiere. En realidad, la dificultad no deriva tanto de la propia interpretación del concepto, claro en su referencia a la realización por los sujetos obligados de los trabajos adecuados para que la información sea accesible, cuanto de la necesidad de fijar la propia extensión y características de la actividad de esa naturaleza al objeto de que entre en juego la causa de inadmisión. La LTA realiza en su artículo 30.c) un loable intento de concreción al disponer que “no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”, concepto de imposible delimitación sin el auxilio de los conocimientos técnicos oportunos y que habrá que determinar ante cada caso concreto⁴⁸. El Proyecto de Ley de Transparencia y Participación ciudadana de Aragón prevé igualmente esta regla que la Proposición de Ley catalana parece formular en otros términos al restringir la causa de inadmisión a los supuestos en los que la información solicitada precise una “reelaboración compleja”⁴⁹. Aquí, como antes, cabe confiar en la prudente aplicación de la norma por las distintas instancias obligadas y en que los órganos encargados de la resolución de las posibles reclamaciones en la materia nos ofrezcan una doctrina clara sobre el alcance de este motivo de inadmisión en el que, en buena medida, se juega la propia extensión del derecho tan ampliamente reconocido.

b) La instrucción.

La LTA, al igual que la del Estado, no regula la tramitación de estos procedimientos que, por consiguiente, quedaran sujetos a las reglas generales que resulten procedentes. La LTBG tan sólo dispone un trámite de obligado acatamiento, en su caso. El previsto en el artículo 19.3: “Si la información solicitada pudiera

⁴⁸ El Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía propuso en su Informe SSPI00078/13 al Anteproyecto de Ley, sugerencia que no fue atendida por el Consejo de Gobierno de Andalucía, que se definiera que se entiende por tratamiento informatizado de uso corriente.

⁴⁹ Artículos 30.1.c) y 29.1.f) respectivamente.

afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de 15 días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”. Se trata, en definitiva, del trámite de audiencia al interesado obligatorio en todo procedimiento administrativo, como con carácter general establece el artículo 84 de la LRJ-PAC.

c) La resolución.

El artículo 20.1 de la LTBG determina que la resolución de las solicitudes de acceso deberán “notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”⁵⁰, plazo que podrá “ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante” y que, de otra parte, podrá quedar suspendido en los casos en los que por afectar la información a derechos o intereses de terceros, deba concedérseles la posibilidad de presentar alegaciones en los términos establecidos en el artículo 19.3 de la LTBG. Este plazo, objeto de una importante discusión durante el procedimiento de elaboración de la norma, tiene carácter básico. No obstante, las Comunidades Autónomas, en su avance sobre lo establecido en la disposición estatal, podrán reducirlo, como hace el artículo 32 de la LTA que para la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales dispone que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución es de “20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, prorrogables por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera”⁵¹. Esta reducción del plazo puede, en si misma, considerarse loable desde la perspectiva de los solicitantes de la información, aunque aumenta los riesgos de posibles incumplimientos, especialmente graves dado el alcance negativo que se confiere al silencio.

⁵⁰ Plazo que coincide con el ya establecido en disposiciones anteriores como la Ley 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente y el RD 1078/2011 del Sistema especial de Archivos (artículos 10.2.c) y 30.1 y 2, respectivamente).

⁵¹ Un plazo aún menor, quince días, es el que establece la Ley foral 11/2012, de Transparencia y del Gobierno abierto (artículo 30.1). Otras normas autonómicas optan por otros plazos. Así la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura prevé un plazo de “treinta máximo de treinta días hábiles desde su recepción por el órgano competente”, ampliable por otros treinta más (artículo 23).

La LTBG no determina lógicamente, a excepción de para la Administración del Estado, los órganos competentes para resolver las solicitudes de acceso, cuya fijación corresponde a las normas reguladoras de cada uno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma. El artículo 28.2 de la LTA declara competente “al órgano o entidad que lo sea en la materia a la que se refiera la información solicitada”. Una regla con la que Andalucía se aparta del criterio mantenido por otras disposiciones autonómicas, que optan por la atribución de esta competencia a los superiores jerárquicos de las universidades que posean la información⁵² o, incluso, a éstas mismas⁵³.

Las resoluciones de acceso deberán ser motivadas en los casos, como establece el artículo 20.2 de la LTBG, en los que “denieguen el acceso”, lo reconozcan a través “de una modalidad distinta a la solicitada”, concedan “el acceso parcial” o lo permitan “cuando haya habido oposición de un tercero”, supuestos los que los artículos 18.1 de la LTGB y 7.c) de la LTA añaden el de “las resoluciones que inadmitan a trámite las solicitudes de acceso”. En los casos en los que haya habido oposición de terceros se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo podrá tener lugar cuando haya transcurrido “el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmado el derecho a recibir información”. El artículo 20.3 LTBG se refiere también a las hipótesis, en principio excepcionales, en las que “la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso”, en cuyo caso, “se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud”.

Las solicitudes de acceso se entenderán desestimadas “transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa”. Así lo dispone el artículo 20.4 LTBG en una opción que la LTA, a diferencia de otras Comunidades Autónomas⁵⁴, no ha variado. La decantación legal en favor del silencio negativo, arduamente combatida por muchos de los colectivos y organizaciones que intervinieron en la consulta pública electrónica del Antepro-

⁵² En tal sentido, Ley foral 11/2012, de Transparencia y Gobierno abierto o la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (artículos 26.1 y 19.2, respectivamente). Esta es igualmente la regla que recoge el artículo 32.1 de la Proposición de Ley catalana de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

⁵³ Así lo hace la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (artículo 15).

⁵⁴ Es el caso de la Ley foral 11/2012, de Transparencia y del Gobierno abierto (artículo 30.2) que establece un silencio positivo. Esta es igualmente la solución que propugna la Proposición de Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno de Cataluña (artículo 35.1) y el Proyecto de Ley de Transparencia y Participación ciudadana de Aragón (artículo 31.2).

yecto de Ley y que fue objeto de numerosas enmiendas durante la tramitación parlamentaria, es, no obstante, la que mejor se adecua al propio objeto de la pretensión que, en estos supuestos, se ejerce. Como certeramente advirtió el Consejo de Estado en su Dictamen al Anteproyecto de Ley, el derecho de acceso a la información se encuentra en íntima relación con otros derechos e intereses constitucionalmente protegidos que podrían, lo que no parece admisible, verse vulnerados por el simple transcurso del tiempo. Además no debe nunca perderse de vista que la falta de respuesta por la Administración no es una opción de la que ésta pueda disponer libremente, constituye un incumplimiento de la obligación de resolver que le impone el artículo 42.1 de la LRJ-PAC, y que el 20.6 de la LTBG tipifica, en consecuencia, como infracción grave.

Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son, como determina el artículo 20.5 LTBG, “directamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24”. Esto es, la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o ante la autoridad independiente que diseñen las Comunidades Autónomas. La LTA crea el Consejo de Transparencia y Protección de Datos que se configura, en términos del artículo 43, como “una entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus cometidos” y que actúa, como indica el 45, “como autoridad pública independiente de control en materia de protección de datos en los términos previstos en el artículo 41 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y como órgano independiente e imparcial garante del derecho a la transparencia, conforme a lo previsto en esta ley y en la legislación básica en la materia”. No podemos abundar aquí en el análisis del régimen jurídico de este consejo que ni siquiera se ha constituido, si bien conviene llamar la atención sobre como en el se aúnan, a diferencia del modelo seguido en el ámbito estatal, las competencias en materia de acceso a la información y protección de datos. Una opción sobre cuyas ventajas e inconvenientes ha reflexionado E. GUICHOT, que si bien se mostró claramente partidario de la creación a nivel estatal de una autoridad independiente con competencias exclusivas en materia de transparencia, reconocía que en el ámbito autonómico “podría funcionar de forma económica y jurídicamente muy eficaz la fusión de sus competencias con las de protección de datos”. A sus consideraciones me remito⁵⁵.

⁵⁵ Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (Op. cit., págs. 331-351).

4. La materialización del acceso.

Las normas sobre transparencia establecen reglas importantes en garantía de un efectivo ejercicio del derecho reconocido. Así el 22 de la LTBG dispone que el acceso a la información “se realizará preferentemente por vía electrónica”, en cuyo caso, y como determina el artículo 34.1 de la LTA, “deberá suministrarse en estándar abierto o, en su defecto, deberá ser legible con aplicaciones informáticas que no requieran licencia comercial de uso”. La propia Ley estatal, en ese mismo precepto, excluye el acceso por vía electrónica “cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio”. Desde luego ha de considerarse razonable la inexistencia de un derecho absoluto a la elección de un medio concreto de acceso con el que puede ser, incluso, que la Administración y demás sujetos obligados no estén en condiciones de cumplir. Ahora bien, acierta la LTA al concretar los supuestos en los que cabe excepcionar la regla general que exige que la información se entregue en la forma y formato solicitados. Son los previstos en el artículo 34.1: Cuando ello pueda “ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original, no exista equipo técnico disponible para realizar la copia en ese formato, pueda afectar al derecho de propiedad intelectual o exista una forma o formato más sencilla o económica para el erario público”. Ha de repararse sin embargo, dada sobre todo la amplitud de esta última causa, en el importante margen de apreciación con el que cuenta la Administración para alterar el medio de acceso pedido por el solicitante; de ahí que tanto en la Ley estatal como en la autonómica se eche en falta una previsión como la contenida en el artículo 11.1.b) de la Ley 27/2006, de Acceso a la Información en materia de medio ambiente, que, para estos casos en los que se varíe el formato solicitado, exige a la autoridad pública que “lo justifique adecuadamente”.

El acceso, como determina el artículo 22.1 de la LTBG, deberá darse “en el momento de la notificación de la resolución” y, cuando ello no sea posible, en “un plazo no superior a diez días”, a menos que haya “existido oposición de tercero”, en cuyo caso habrá que esperar a que transcurra “el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”.

El acceso a la información es gratuito, si bien la expedición de copias o soportes o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrán dar lugar a las exacciones que correspondan. Así lo establecen tanto la LTBG en su artículo 22.4 como la LTA que lo sitúa entre los “principios básicos” del artículo 6. Ahora bien, su artículo 34.2 parece limitar esa gratuidad al “examen de la información solicitada en el sitio en que se encuentre, así como la entrega de la información por medios electrónicos”. Dos limitaciones que no figuran en la Ley del Estado y cuya inserción en la norma autonómica, aún

cuando no quepa dudar de su razón de ser, no deja de suscitar reparos dado el carácter básico del precepto estatal. La LTA si establece, en cambio, dos previsiones que vienen a añadir garantías a lo dispuesto en la LTBG. La que en el propio artículo 34 obliga, de una parte, a los sujetos vinculados por la norma a publicar y poner a disposición de los solicitantes “el listado de tasas y precios públicos que sean de aplicación a tales solicitudes”. Y la que establece, de otra, que “en ningún caso, la imposibilidad o incapacidad de hacer frente a las tasas o precios públicos establecidos podrán ser causa para negar el acceso pleno a una información pública solicitada al amparo de la presente ley, en los términos que reglamentariamente se establezcan”⁵⁶. Habrá que esperar a esa norma reglamentaria para determinar el alcance de una excepción cuya articulación no se presenta, desde luego, fácil.

V. CONSIDERACIÓN FINAL

No tiene sentido el reiterar ahora las distintas ideas que han ido quedando expuestas en las páginas precedentes, baste señalar, como conclusión final, que la LTA ha sabido cumplir con el cometido que tenía asignado. Como ya manifestó el Consejo consultivo de la Comunidad Autónoma en su Dictamen 73/2014, de 10 de febrero, al Anteproyecto de Ley, esta norma “constituye un avance importante para el fortalecimiento de la transparencia, facilitando el ejercicio de los derechos ciudadanos, la fiscalización de la acción de sus gobernantes y la mejora en la gestión pública”. En efecto, la LTA, respetando las garantías mínimas establecidas para todo el Estado por la Ley 9/2013, las ha mejorado y enriquecido mediante su desarrollo y complemento con otras distintas. Confiamos, a partir de ahora, en su efectiva aplicación, aún reconociendo las dificultades que en este ámbito se presentan. Estamos ante una Ley cuya implantación impone modificaciones importantes en la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y otras entidades, lo que demanda recursos suficientes. Ahora bien, exige también un cambio de “cultura”, una transformación en los propios hábitos de funcionamiento de la Administración consolidados a lo largo de los años y a los que ha de darse el necesario tiempo de adaptación.

⁵⁶ Esta previsión se introdujo en el Parlamento a instancias el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (Enmienda núm. 15. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 455, 19 de mayo de 2014).