

LA REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ESFERA AUTONÓMICA. UN ESTUDIO COMPARADO

Por

JOAN RIDAO MARTÍN
Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política
Universitat de Barcelona

jridao@ub.edu

Revista General de Derecho Constitucional 19 (2014)

RESUMEN: Como respuesta al deterioro de la imagen de las instituciones, se ha iniciado un proceso de regulación, tanto a nivel estatal como autonómico, de distintos mecanismos de transparencia y acceso a la información pública similares a los ya existentes en otros países de nuestro entorno, con el propósito de avanzar hacia un modelo de organización administrativa abierta, transparente, participada y responsable, además de apoyada en medios electrónicos. El presente trabajo presenta una panorámica de las diferentes iniciativas normativas que en este ámbito han tenido lugar en la esfera autonómica a la luz de la reciente legislación estatal, analizando pormenorizadamente la aplicabilidad de la normativa estatal en el ámbito autonómico y el margen regulatorio en este ámbito.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, títulos competenciales, acceso a la información pública, ámbito objetivo y subjetivo, límites y garantías.

SUMARIO: 1. Aproximación constitucional a la regulación de la transparencia en el ámbito autonómico. 1.1. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 1.2. Las competencias estatales invocadas por la Ley estatal. 1.3. Los principales aspectos que incorpora la regulación de la Ley 19/2013. 1.4. La aplicabilidad de la Ley 19/2013 en el ámbito autonómico. 2. La regulación autonómica de la transparencia y el acceso a la información pública. 2.1. Los títulos competenciales utilizados por las Comunidades Autónomas. 2.2. La perspectiva subjetiva. 2.2. El ámbito objetivo. 2.3. Límites y garantías. Bibliografía.

ABSTRACT: In response to the deteriorating image of the institutions has begun a regulatory process at both the state and regional level, different mechanisms of transparency and access to public information similar to those existing in other neighboring countries, with in order to move towards a model of open, transparent, participatory and responsible, well supported by electronic means administrative organization. This paper presents an overview of the different policy initiatives in this area have taken place in the regional sphere to the light of recent state legislation, analyzing in detail the applicability of state regulation at regional level and the regulatory margin in the latter field.

KEYWORDS: Transparency, competencies diplomas, access to public information, objective and subjective, limits and guarantees setting.

1. APROXIMACIÓN CONSTITUCIONAL A LA REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

La configuración en la esfera de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) del derecho a la información pública previsto en el artículo 105 *b* de la Constitución Española (CE)¹ plantea, ante todo, la necesidad de analizar el alcance de la competencia del legislador autonómico en esta materia, así como la eventual legitimidad para alterar los perfiles constitucionales del mismo. Prueba de ello es que, como se analizará más adelante, la reciente regulación autonómica relativa a la transparencia y el acceso a la información en algunos casos ha trascendido el mero acceso a los archivos y registros, ampliando notablemente su ámbito de aplicación, y en otros ha supuesto la introducción de severas restricciones o límites a los ya previstos constitucionalmente.²

Precisamente, ante la ausencia de definición estatal en la materia, hasta la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG),³ las respuestas de los distintos legisladores autonómicos durante algún tiempo oscilaron entre dilatar deliberadamente la aprobación de algunas iniciativas normativas en curso o bien acometer una regulación no lo suficientemente exhaustiva por la vía de remisión a la esperada legislación estatal,⁴

¹ «La ley regulará: [...] El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y la defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas». Aunque este precepto no reconoce por sí solo un derecho fundamental, incorpora sin embargo un indudable mandato jurídico y un contenido mínimo con valor normativo constitucional, de modo que cuenta con una indiscutible protección jurídica.

² Para un análisis más detallado, puede consultarse el trabajo de RUÍZ-RICO, C., «Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional», *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, pp. 2-6.

³ Publicada en el BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013. Tiene un origen, ni que sea remoto, en el anteproyecto aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de julio de 2011, que no llegó al Congreso de los Diputados porque ese mismo día el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció el adelanto de las elecciones. *Vid.* igualmente, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (DSCD), X Legislatura, núms. 117 (30.05.2013), 136 (12.09.2013) y 162 (28.11.2013). Para una panorámica general, puede consultarse GUICHOT REINA, E., «Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas». *Fundación Alternativas*, Madrid, 2011 (Documento de trabajo 170/2011). Poco antes, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados había registrado una Proposición de ley sobre la misma cuestión [Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), serie B, núm. 326-1, 15.07.2011]. También, GARCÍA MACHO, R. «La transparencia en el sector público», *El Derecho Público de la crisis económica, Transparencia y Sector Público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, BLASCO. A. (coord.), INAP, 2011; INAP, *Boletín de Función Pública*, número especial sobre Transparencia; y VILLORIA, M., «Algunas reflexiones sobre el anteproyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información», *Boletín de Función Pública*, INAP, 2012.

⁴ Debe tenerse en cuenta que su entrada en vigor presenta cierta complejidad, dado que la disposición final (DF) novena prevé hasta tres momentos distintos: las normas de buen gobierno al día siguiente de la publicación en el BOE; las normas de transparencia y el Consejo de

como forma de eludir cualquier eventual inconstitucionalidad sobrevenida.⁵ No en vano, la profusión de iniciativas legislativas sobre transparencia y acceso a la información en el ámbito autonómico, precedentes a LTAIPBG, generó no pocas dudas en torno a su encaje constitucional, en orden a posibles colisiones con las previsiones del legislador estatal,⁶ Ello es así puesto que, como también se analizará más adelante, la Ley estatal, pese a hacerlo sin demasiada elocuencia, se configura en gran parte como básica,⁷ de acuerdo con las cláusulas 1ª, 13ª y 18ª del artículo 149.1 CE [disposición final novena (DF 8ª)].⁸

Con todo, y en términos competenciales, no parece que haya de haber especiales dudas acerca de que si a una Comunidad Autónoma que ha asumido facultades legislativas en un determinado sector o ámbito material le corresponde igualmente el establecimiento de las oportunas normas procedimentales para el desarrollo de la actividad administrativa en ese concreto ámbito. Además de que la propia naturaleza transversal de los principios administrativos en juego, y señaladamente el acceso a la información pública, se proyecta inequívocamente sobre un haz difuso de competencias autonómicas y no sólo las de cuño autoorganizativo. La propia jurisprudencia

Transparencia y Buen Gobierno al año de su publicación; además otorga un plazo de dos años para que las CC.AA. y las entidades locales se adapten a sus obligaciones.

⁵ Por orden cronológico, las iniciativas normativas autonómicas en materia de transparencia y acceso a la información son: la Ley de Galicia 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega (DOG núm. 136, de 14 de julio de 2006); la Ley de les Illes Balears 4/2011, de 31 de marzo, de Buena Administración y del Buen Gobierno de les Illes Balears (BOIB núm. 123, de 9 de abril de 2011); la Ley Foral de Navarra 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto (BON núm. 125, de 28 de junio de 2012); La Ley de Extremadura 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (DOE núm. 99, de 24 de Mayo de 2013); y la Ley de Andalucía 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (BOJA núm. 124 de 30 de Junio de 2014). Existen otras iniciativas cuya tramitación se halla avanzada: Asturias (http://www.asturias.es/webasturias/GOBIERNO/TRANSPARENCIA/anteproyecto_ley_transparencia.pdf); Canarias (<http://guzmangarmendia.wordpress.com/2014/01/21/texto-de-la-ley-de-transparencia-de-las-islas-canarias/>); Castilla León (<http://participa.jcyl.es/forums/209344--2014-06-futura-ley-de-transparencia-y-gobierno-a>); Catalunya (http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/debat?p_id=PLT); y País Vasco (<http://www.gardena.euskadi.net/y09-inicio/es>). En menor grado, Castilla-La Mancha (<http://transparencia.castillalamancha.es/transparencia>); Murcia (<http://leydetransparenciaregiondemurcia.com/>); Comunidad Valenciana (http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1260974742398/Proposicionley.html?lang=es_ES); o La Rioja (<http://www.parlamento-larioja.org/files/58-4670-boletin/77a.pdf>).

⁶ Vid. RUÍZ-RICO, C., «Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional», *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 2013, p.3.

⁷ Vid. VELASCO RICO, C. I., «Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17, 2013, pp. 279-328.

⁸ Pese a que como es sabido, el Tribunal Constitucional ha indicado que, mientras no se dicten las condiciones básicas, las CC.AA. podrán entrar en el terreno de estas: «mientras no se dicten las condiciones básicas, los legisladores autonómicos pueden dictar normas aun cuando ocupen campos propios de aquellas, siendo desplazadas sus normas cuando el legislador estatal las dicte finalmente» (STC 61/97, 178/2004 y posteriores).

constitucional ha dejado clara la legitimidad del legislador autonómico para regular la transparencia en base a la admisibilidad constitucional de un derecho de información pública de configuración legal, con fundamento en el desarrollo de sus propias competencias.⁹

Por otra parte, no se olvide que la mayoría de Estatutos de autonomía de segunda generación han previsto ese derecho de los ciudadanos, articulado también en muchos casos como principio rector que ha de informar la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, lo cual se ve reforzado por el hecho de que el legislador estatal no ha considerado ese derecho como fundamental.¹⁰ Aunque, todo ello, con el consabido alcance dado a esos derechos por las STC 247/2007 i 31/2010.¹¹ Para el Alto Tribunal, los derechos estatutarios deben estar conectados al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma y solo pueden vincular a los poderes públicos autonómicos. Esto es claro. No obstante, las dudas se plantean acerca de la verdadera naturaleza de esos derechos estatutarios: el Tribunal, a pesar de reconocer la existencia de derechos subjetivos en los Estatutos, niega tal condición a los derechos estatutarios que aparezcan vinculados solo a las competencias configurándolos como meros mandatos de la actuación de los poderes públicos autonómicos. La existencia de ese derecho dependerá de la actuación del legislador autonómico. La conclusión es que, contrariamente a lo deseado por el legislador estatutario, el Tribunal les reconoce la eficacia de un principio rector al convertir la mayoría de los derechos que las integran en meros mandatos a los poderes públicos.¹²

⁹ En la reciente STC 243/2012, de 17 de diciembre de 2012, el Alto Tribunal recuerda la consabida doctrina sobre el art. 149.1.1ª CE, de acuerdo con la cual «no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento» (entre otras, SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10; 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 10; y 150/2012, de 5 de julio, FJ 4)».

¹⁰ No en vano, aunque no se trata de una ley ordinaria, el derecho de acceso a la información se inscribe en el marco del derecho fundamental a recibir libremente información veraz del artículo 20.1d CE, y, ni que sea instrumentalmente, en el marco del derecho a la libertad de información de las personas, estrechamente vinculado el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos (art. 24 CE). En este sentido, precisamente, no hay duda de que los Estatutos son normas adecuadas para incluir un catálogo de derechos y deberes de la ciudadanía, ya que desempeñan una función plenamente constitucional en el territorio dotado de autogobierno en que se aplica. Se trata de una función constitucional que concuerda con la teoría clásica de la Constitución, que entiende los derechos y libertades como límites a la acción de los poderes públicos y que, conjuntamente con el principio de la división de poderes, forman parte de los elementos identificadores del Estado de Derecho y del constitucionalismo contemporáneo.

¹¹ Vid. RIDAO, J., *Curs de Dret Públic de Catalunya*, Escola d'Administració Pública de Catalunya-Ed. Columna, 20, 2012, p. 163.

¹² Con todo, puede matizarse que a partir de la tipología de derechos presente en el Estatuto catalán, el TC observó (STC 31/2010) la coexistencia bajo la misma categoría de «derecho» de realidades normativas distintas, más allá de su *nomen* estatutario. En opinión del Tribunal, esta taxonomía constituye una combinación tanto de derechos propiamente «subjetivos», que el legislador autonómico ha de hacer realidad y el resto de poderes públicos respetar; como de

Por lo demás, es sabido que la legislación básica sólo puede actuar como un *mínimum* a cumplir por el derecho autonómico para evitar desigualdades, en este caso en el acceso de los ciudadanos a la información pública, que vulneren la Constitución. En base a la propia jurisprudencia constitucional, los Estatutos pueden referirse en sus catálogos de derechos a derechos constitucionales cuando atribuyan competencia a la Comunidad Autónoma sobre la materia de que se trate.¹³ Por ello, el alcance de la legislación estatal básica sobre transparencia no puede en ningún caso dejar sin margen de maniobra al legislador autonómico de la transparencia, e incluso permite elevar el umbral más allá de lo mínimo básico, adoptando un régimen de garantías superior al del Estado en la protección de ese derecho (art. 5.2 de la Ley 19/2013). En suma, la posibilidad de que las CC.AA. dispongan de una protección más efectiva de la información pública no debería plantear incógnitas sobre su constitucionalidad, pese a algunas notorias desadaptaciones en relación con lo previsto en la legislación básica, por ejemplo, a raíz de las más que dudosas causas de denegación de la información pública (art. 18) o de la denegación en caso de no resolución expresa (art. 20), que prevé la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.¹⁴

Así pues, la diversidad de tratamiento autonómico no fractura derivativamente la igualdad establecida para el acceso a los archivos y registros públicos ni tampoco cuestiona su constitucionalidad, habida cuenta del alcance de los derechos estatutarios. Sin embargo, las eventuales desigualdades en la aplicación autonómica del derecho a la información pública podrían haberse reducido considerablemente en el caso de que el legislador básico estatal hubiese establecido un elevado nivel de transparencia,

cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, y en ambos casos, de mandatos dirigidos al legislador, ya sea imponiendo un «hacer» o una «omisión» exigible ante la justicia ordinaria, pero sin prescribir los medios para conseguir ni hacer de esta obligación el contenido de ningún derecho subjetivo. Esa interpretación difiere de la discutible fundamentación de la anterior STC 247/2007, sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana, en la que se establece una tipología que distingue, por un lado, entre «derechos competenciales», considerados como simples mandatos al legislador que no tienen de derecho más que el nombre; y por otro, los «derechos institucionales», entendidos como derechos subjetivos perfectos.

¹³ De acuerdo con la reevante STC 247/2007, el art. 149.1.1 CE no opera como límite impeditivo con carácter previo y general sinó cuando se detecte «una diversidad excesiva», lo cual no puede lógicamente constituir un límite general a los Estatutos, como si fijara una reserva normativa estatal donde ninguna norma autonómica pudiera entrar; en tanto que no es tal límite, se deriva de ello que no puede «invocarse en abstracto, como motivo de inconstitucionalidad» sino que ha de «aducirse en cada caso la condición básica que se considere infringida» (FJ 17).

¹⁴ El artículo 18 LTAIPBG prevé como «[C]ausas de inadmisión: 1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. e) Que sean manifiestamente repetitivas». Y el artículo 20, que «4. [T]ranscurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.»

exhibiendo un mayor compromiso a la hora de juridificar la transparencia. No obstante, como ya se ha dicho, ello no ha evitado en muchos casos un tan deliberado como innecesario *self-restraint* del legislador autonómico en el ejercicio de sus potestades, mediante remisión a la normativa básica estatal.

1.1. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno

La LTAIPBG constituye una norma que se enmarca en el contexto de otras regulaciones similares y con gran tradición en nuestro entorno.¹⁵ Pese a ello, no se olvide, el precitado artículo 105 *b* CE, pero también los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAP-PAC) ya hacían referencia al acceso a la información, en este último caso, en sede de los procedimientos administrativos iniciados o ya finalizados, respectivamente.¹⁶

Sin embargo, por su objeto y funcionalidad, como ya se ha dicho, los derechos establecidos en la Ley estatal 19/2013 se configuran de manera distinta a la mencionada garantía procesal de la LRJAP-PAC. Por ese motivo, la determinación del legislador estatal de apartarse de los derechos fundamentales a recibir libremente información veraz y a la participación pública resulta cuanto menos paradójica, especialmente si se observa la mayor protección de la que son objeto otros derechos en juego como la protección de los datos personales (*ex art.* 18.4 CE).¹⁷ Por este motivo se puede afirmar que la opción de configurar la ley como ordinaria dificulta su homologación con los

¹⁵ Si bien no ha sido exenta de críticas. *Vid.* SÁNCHEZ DE DIEGO, M., «Reflexiones sobre la Ley de Transparencia», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 7 de mayo de 2014, p. 1. Según este autor, la Ley «[T]iene más de propaganda que de transparencia, especialmente si se compara la norma con los diez principios para una buena ley de transparencia de la Coalición Pro Acceso (<http://www.proacceso.org/los-diez-principios/>). Es de la misma opinión PÉREZ VELASCO, M., «La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: una ocasión perdida en la equiparación a los estándares europeos», *Blog del Institut de Dret Públic*, 21 de enero de 2014, p. 4.

¹⁶ En una dirección similar, cabe mencionar otras normas sectoriales preexistentes como la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que regula el uso privado de documentos en poder de Administraciones y organismos del sector público; y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, entre otros.

¹⁷ Huelga decir que, en este caso, la eventual la colisión entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales se resolverá dando preferencia a esta última, protección que se configura de facto como una especie de «derecho fundamental a la participación anónima en actividades públicas».

estándares de otras legislaciones europeas.¹⁸ En efecto, tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) como el Consejo de Europa (Convenio de Trosmsø núm. 205, sobre el Acceso a los documentos públicos), además del Consejo de Estado en su informe sobre el proyecto de ley relacionan claramente este derecho con la libertad de información.¹⁹ Con todo, ello no quiere decir que el acceso a la información pública no pueda ser limitado en razón de otros derechos fundamentales u otros derechos o bienes constitucionales. En este contexto, la defensa o la seguridad pública son bienes constitucionales que pueden llegar a restringir tanto el acceso a la información pública como la libertad de información. Sólo el derecho a no sufrir torturas constituye un derecho ilimitable por definición.²⁰

Sea como fuere, es evidente que la Ley estatal 19/2013 ha constituido un punto de inflexión muy notable en la tradición administrativa española, por lo que, ante su incipiente y progresiva aplicación, habrá que vencer no pocas reservas del sector público, además de que implicará una forzosa adaptación técnica y material del mismo para desarrollar los pertinentes sistemas de información que aseguren la disponibilidad, trazabilidad y calidad de la información y la modernización de los actuales sistemas de registro, además de impulsar un cambio de cultura de los decisores, empleados públicos y ciudadanía en general, a través de acciones formativas como las previstas en la DA 7, para favorecer su utilización, señaladamente a través del Portal de Transparencia previsto en el artículo 10 o de las Unidades de información reguladas en el artículo 21.²¹

¹⁸ PÉREZ VELASCO, M. «La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern: una ocasió perduda en l'equiparació als estàndards europeus», Bloc de l'Institut de Dret Públic, 21 gener 2014.

¹⁹ Vid. en ese sentido la reciente Sentencia del TEDH, de 25 de junio de 2013 («Youth Initiative for Human Rights contra la República de Serbia»); el Convenio de Trosmsø núm. 205, sobre el Acceso a los documentos públicos, de 18 de junio de 2009 (http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Council_of_Europe/Convention_on_Access_to_Official_Documents_CofE_es.pdf); y el Dictamen 707/2012, del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de 19 de julio.

²⁰ RIDAO, J., «Consideraciones ante la futura efectividad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparència, acceso a la información pública y buen gobierno». *Diario La Ley*, núm. 8340, p. 4.

²¹ Para el profesor Juli Ponce, habrá que «incidir sobre las barreras culturales en el sector público, mediante acciones de formación, elaboración de manuales y guías, etc. (véase la DA 7 del proyecto estatal en relación con la Administración General del Estado). Pero no sólo vencer posibles resistencias en el ámbito público es crucial, también lo es involucrar a los ciudadanos para que conozcan y utilicen las posibilidades legales, pues si la ciudadanía no conoce y no usa estas regulaciones, la transparencia no se impondrá. [...]», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 25 de noviembre de 2013.

1.2. Las competencias invocadas por la Ley estatal

La disposición final octava de la Ley 19/2013 hace mención a los diferentes títulos competenciales exhibidos por el Estado para justificar su aprobación. En concreto, esta disposición incorpora una panoplia de títulos (art. 149.1ª, 149.1.18ª y 149.1.3ª CE), sin conectarlos de forma específica con ninguno de los artículos de la Ley²² ni exponer ninguna justificación al respecto. Dos de esos preceptos (arts. 149.1.1ª y 149.1.3ª), además, no hay que olvidar que, para el legislador estatal, acostumbran a caracterizarse como títulos horizontales, que habilitan su invocación en cualquier ámbito material, pese a los denodados esfuerzos tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial para acotarlos.

Por otra parte, como ya se ha dicho, el legislador estatal no alude en ningún caso al carácter básico, total o parcial, de la norma, contraviniendo en este punto la jurisprudencia constitucional (por todas, SSTC 69/1988, 80/1988 y 227/1988, en las que se considera preceptivo que la norma básica en cuestión designe expresamente este carácter), de modo que, de no ser así, únicamente pueden ser considerados básicos la norma, o sus preceptos, cuando pueda inferirse tal carácter sin apreciables dificultades interpretativas. Y ello tiene su importancia, es claro, porque, dado el carácter de norma básica, las CC.AA. deben ajustar sus respectivas legislaciones a lo que disponga la Ley estatal, y en defecto de normativa propia, aplicarla directamente.

Para aclarar algunos extremos, conviene decir que la Ley invoca en primer término el artículo 149.1.1ª CE (competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales). Este precepto, según la doctrina, ha sido conceptuado desde múltiples vertientes; mientras una parte lo considera como un reconocimiento constitucional más del principio de igualdad, también está la que lo conceptúa y analiza como un criterio hermenéutico en la distribución de competencias, o incluso como límite al ejercicio de competencias por parte de las comunidades autónomas. Obviamente también se reconoce su naturaleza como título competencial del Estado (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2 y 4 y STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 43). Si bien, no hay que olvidar que la jurisprudencia constitucional ha afirmado que no se trata en ningún caso de un título que habilite al Estado a desarrollar en todos sus extremos los derechos y libertades constitucionales,²³ de modo que, al amparo de este

²² La competencia no se limita a los derechos fundamentales e incluye también los derechos constitucionales (el art. 105 b CE, por ejemplo).

²³ La STC 37/1987 (FJ 10) refleja este planteamiento: «El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o

precepto, el Estado debería limitarse a establecer las condiciones básicas o el mínimo común normativo que deban garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes, evitando la uniformidad de situaciones jurídicas de los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado. Así, caracterizado como un mínimo garantizado de igualdad formal en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, el artículo 149.1.1ª se revela más intenso respecto de los derechos fundamentales y libertades públicas (arts. 14-29 CE) y de los derechos y deberes de los ciudadanos (arts. 30-38 CE).²⁴

Sin duda, la manifestación más ostensible del artículo 149.1.1ª CE es la creación, desde la vertiente «organizativa» de este precepto, del denominado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTiBG), configurado como administración independiente y, a estos efectos, incluida en el catálogo de la disposición adicional 10ª de la LOFAGE.²⁵ No obstante, y a los efectos que aquí interesan, este ente sólo podrá recibir reclamaciones derivadas de actuaciones en el ámbito autonómico cuando las CC.AA. no hayan reservado este cometido a un organismo propio y siempre que exista un convenio en el que quede estipulado que «la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias» (DA 4ª).²⁶

semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los art. 1, 9.2, 139.1 y 149.1.I de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales». La STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7, 8, 9, se reafirma en esta opinión. Finalmente, es numerosa la jurisprudencia y la doctrina que, al hacer referencia a la igualdad -a la que hace alusión el art. 149.1.1-, la relaciona con la que se exige en preceptos como los artículos 139.1. y 138.2 CE, aunque en el FJ la de la STC 61/1977, de 20 marzo, se diferencian los artículos 149.1.1, 138.2 y 139.1 CE porque estos últimos son presupuestos o límites pero no títulos competenciales.

²⁴ Sobre esta cuestión, puede consultarse CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1ª de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 1), 1981, pp. 133-160; CABELLOS y M. Á., *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001.

²⁵ La disposición adicional décima LOFAGE menciona a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, la Comisión Nacional del Sector Postal, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, la Comisión Nacional del Juego y la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria.

²⁶ Sin aclarar, por otra parte, qué sucede en el periodo de adaptación que la Ley otorga a las CC.AA. o el caso de que una CA no prevea un órgano análogo al estatal y tampoco haya suscrito el correspondiente convenio.

La Ley menciona también el artículo 149.1.18ª CE (competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), en base a que la LTAIPBG prevé la regulación del procedimiento de acceso a la información pública, en desarrollo del artículo 105 b CE. A diferencia del título competencial anterior, en este caso no parece tan complejo encontrar distintos asideros y conexiones materiales por razón del contenido de la Ley, a pesar de que ésta impone una serie de obligaciones de transparencia a otros sujetos que no pueden ser considerados Administraciones Públicas (partidos políticos, sindicatos, Casa del Rey, empresas concesionarias de las Administraciones Públicas, etc.).²⁷ Baste observar que el texto normativo examinado delimita un procedimiento de acceso a la información y unos instrumentos de reclamación y oposición a la decisión administrativa correspondiente en caso de denegación. En la práctica, la LTAIPBG pretende establecer un procedimiento homogéneo para el ejercicio del derecho de acceso a fin de garantizar un trato común a todas las personas, sin importar la Administración ante la que éstas actúan.²⁸ A estos efectos, la Ley regula de forma exhaustiva todos los extremos, incluyendo los requisitos de la solicitud, la tramitación, los plazos de resolución, los motivos de inadmisión y los mecanismos de impugnación del acto expreso o presunto mediante el que se deniegue el acceso.²⁹

De acuerdo con ya jurisprudencia constitucional, es sabido que la materia «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» se configura siguiendo el esquema bases-desarrollo y la materia «procedimiento administrativo común» como una competencia exclusiva del Estado de carácter normativo,³⁰ aunque, doctrinalmente, haya sido considerada como una materia «accesoria», íntimamente conectada con la anterior, y que, por eso mismo, permite un amplio desarrollo en el ámbito autonómico para que las

²⁷ Vid. PÉREZ VELASCO, M. M., «La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿De qué margen disponen las CC.AA. en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?, Revista Jurídica de Castilla León, núm. 33, pp. 12-13.

²⁸ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2a. ed., Vol. I. Iustel, Madrid, 2007, p. 857.

²⁹ Refugiándose igualmente en el artículo 149.1.18ª, la Ley estatal lista una serie de materias (arts. 6, 7 y 8) en las que impone una serie de obligaciones de «publicidad activa», a cumplir por parte de sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley. Además, incorpora un conjunto de principios generales en cuanto a la difusión de la información pública (art. 5). Atendiendo a la jurisprudencia constitucional citada, todas estas disposiciones deberían ser respetadas por los legisladores autonómicos (salvo el art. 9 y los ap. 1 y 2 del art. 10, como veremos), siempre que no pueda aplicarse a un determinado nato supuesto un régimen específico de acceso, tal como estipula la DA 1ª relativa a las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

³⁰ Vid. STC 23/1993, de 21 de enero («BOE» núm. 47, de 24 de febrero de 1993, pp. 3-9).

bases puedan adaptarse a las especificidades organizativas de cada Comunidad.³¹ En este sentido, cabe señalar que la propia LTAIPBG deja margen explícito a que se desarrollen las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (entre otros, los arts. 5.2, 10.3, 24.6, DA 4ª), lo que conecta tanto con las competencias del artículo 148.1.1 CE (competencia exclusiva de las CC.AA. para organizar sus instituciones de autogobierno), como con todas las concreciones de naturaleza estatutaria derivadas de la competencia legislativa autonómica sobre el régimen jurídico de la Administración autonómica correspondiente. A ello se suma la jurisprudencia constitucional que admite expresamente que las competencias autonómicas en materia de procedimiento administrativo pueden abarcar elementos más allá de las meras cuestiones de carácter organizativo.³² En cuanto a la extensión de las bases, sin embargo, hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional se ha mostrado especialmente restrictivo, a tal punto que cuando afectan aspectos internos de las CC.AA. éstas se contraen,³³ mientras que si tienen impacto en los derechos o en la posición de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas, o bien regulan la actividad externa de la Administración, pueden incluir previsiones lo suficientemente amplias.³⁴

Por último, la LTAPBG invoca el artículo 149.1.13ª CE (competencia exclusiva del Estado en bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), en base a que las obligaciones impuestas por la Ley a todo el sector público empresarial, así como las diversas formas jurídicas de los poderes públicos, afectan la actividad económica, especialmente cuando actúan en el ámbito del sector privado.³⁵ Esta

³¹ Puede consultarse en BAÑO LEÓN, J. M., «Artículo 149.1.18ª», Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario (CASAS BAAMONDE, M. E. y BRAVO FERRER, M. Dirs.), Fundación Wolters Kluwer, Madrid y GONZÁLEZ RIVAS, J. J., «Delimitación del contenido del régimen jurídico de las administraciones públicas según los criterios de la jurisprudencia constitucional», *Organización y Procedimientos Administrativos. Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro* (ALENZA GARCÍA, J. F. y RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J. A., dirs.), Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 199-216.

³² Por todas, la STC 227/1988, de 29 de noviembre («BOE» núm. 307, de 23 de diciembre de 1988, pp. 2-37).

³³ La STC 1/2003, de 16 de enero (FJ 8) establece que: «Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la verificación del carácter materialmente básico de la norma estatal hemos de comenzar precisando que en la materia “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, por afectar al propio aparato administrativo de las Comunidades Autónomas, dichas bases han de permitir a éstas un ejercicio de sus competencias normativas más amplio que en otras materias en las que rija igual reparto competencial».

³⁴ SSTC 31/2010 (FJ 31) y la STC 50/1999 (FJ 3).

³⁵ Hay que tener en cuenta que el legislador aprovechó la Ley para incluir, en la disposición final sexta de la Ley 19/2013, una modificación de varios artículos de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Este nuevo contenido, accesorio, incorporado a la Ley de transparencia (aunque tenga escasa conexión con el grueso de

invocación se pretende justificar igualmente en el hecho de que los artículos 2 y 3 de la Ley extienden su aplicación a las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas, así como a los adjudicatarios de contratos del sector público. Además de en que la Ley incorpora determinadas infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y otras derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (art. 28), todo ello en el marco del título II relativo al «buen gobierno».

Ciertamente, la información puede tener un valor económico destacado, y las Administraciones Públicas y el sector público en general es obvio que generan y disponen de un caudal inmenso de datos y documentos, pero hay que tener en cuenta que la LTAIPBG no regula ninguna actividad económica vinculada a la reutilización de la información, ni por parte de las Administraciones Públicas, ni por parte de empresas o terceros privados. Entre su abundante jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha subrayado que la planificación general de la actividad económica por parte del Estado consiste en el establecimiento de: «[...] las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2), admitiendo así que esta competencia ampara todas las normas y actuaciones orientadas al logro de tales fines, entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10 y 2018/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la unidad económica (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2) [...]» (STC 34/2013, de 14 de febrer, FJ 4.b). En cualquier caso, por su carácter transversal ese título competencial debe ser interpretado de forma restrictiva sin gozar de preeminencia, como título genérico, en presencia de un título autonómico específico.³⁶

la regulación principal) si justificaría la invocación del artículo 149.1.13.ª de la CE como título competencial habilitante en la materia.

³⁶ Sobre el alcance del precepto pueden consultarse diversos trabajos a cargo de ALBERTÍ, E., «Principio de unidad económica y Reparto competencial», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, 1993; CARRASCO DURAN, M., «La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª de la Constitución)», *Revista de Derecho Político*, núm. 62, 2005, pp. 55-94; GUILLÉN CARAMÉS, J., *Libre competencia y Estado Autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2005; GUILLÉN CARAMÉS, J. «Artículo 149.1.13ª», *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario* (CASAS BAAMONDE, M. E. y BRAVO FERRER, M. Dirs.), Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pp. 2353-2361.

1.3. Los principales aspectos que incorpora la regulación de Ley 19/2013

La Ley incorpora un cambio muy notable respecto de la regulación preexistente en materia de acceso a la información mediante cualquier tipo de soporte (art. 13). Se trata de la información y los documentos que obran en poder de cualquiera de los sujetos situados en el ámbito de aplicación de la Ley, con la condición de que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, requisitos adicionales no previstos ni en el Convenio 205 del Consejo de Europa ni en el Reglamento (CE) núm. 1049/2001, de 30 de mayo.³⁷

En cuanto a la «publicidad activa», la principal novedad es la obligación de que el conjunto de Administraciones públicas hayan de publicar los proyectos normativos con anterioridad a la solicitud de los dictámenes preceptivos, así como las memorias e informes que integren los expedientes de elaboración de textos normativos, y en particular la memoria del análisis del impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio. Todo ello, sin aclarar si los informes jurídicos, dictámenes de órganos consultivos, notas o informes internos, actas o minutas de las reuniones de los comités y grupos de trabajo, así como los informes y pareceres externos deben ser objeto de publicación, así como los borradores de textos normativos.³⁸

En cuanto al ámbito subjetivo de la titularidad del derecho, este se atribuye a «todas las personas», sin precisar si en este espectro aparentemente amplio se incluyen las personas jurídicas (recuérdese que el art. 105 *b* CE alude exclusivamente a los «ciudadanos»). Y en cuanto a los sujetos obligados (art. 2 y ss.), se incluye un catálogo heterogéneo, al tiempo que confuso: por un lado, hay una lista que abarca todas las Administraciones públicas, *lato sensu*, incluyendo las corporaciones de Derecho Público; y por otro, se mencionan instituciones y órganos constitucionales al mismo tiempo, además de partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales.³⁹

³⁷ Esta última referencia parece excluir todos aquellos documentos no adquiridos, es decir los documentos ajenos que, por una u otra razón, se han aportado por terceros y que, por eso mismo, otorgan un poder de disposición sobre los mismos al sujeto obligado.

³⁸ Sin duda, para un buen análisis de las decisiones que toman los decisores públicos debería disponer de más información que la que contempla la Ley en un formato que permitiera un tratamiento ágil y masivo que facilite el trabajo a expertos, académicos, partidos políticos y medios de comunicación, además de los ciudadanos en general, y todo ello con respeto a los principios inspiradores de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

³⁹ Así, tenemos que la Ley menciona a la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, además de las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a derecho administrativo. También considera sujetos obligados a las sociedades mercantiles en las que el capital social esté participado en más del 50 por ciento por el sector público, ya sea de forma directa o indirecta; a las fundaciones del sector público; a las asociaciones constituidas por

En cuanto a los límites del derecho de acceso a la información (art. 14), estos son mucho más amplios que los que prevé el artículo 37 LRJAP-PAC: las solicitudes pueden ser denegadas cuando prevalezcan razones de interés público, concurren intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley y el órgano competente dicte una resolución motivada. Asimismo, el acceso a la información está vedado respecto a expedientes que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las CC.AA. en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a derecho administrativo; los que contengan información sobre la defensa nacional o la seguridad del Estado; los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando; y los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial, a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.⁴⁰ Ciertamente, la invocación de estos límites deberá ser justificada y proporcionada por razón de su objeto y finalidad, ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso, especialmente si se trata de un interés público o privado superior (art. 14.2). Con todo, la opción del legislador resulta contraria a la práctica extendida en otros países de tasar de forma prolija y con la máxima seguridad jurídica los diferentes supuestos exentos.⁴¹

Asimismo, hay que subrayar que de acuerdo con la Ley no es necesario que el solicitante de acceso motive la solicitud ni se acredite ningún interés particular (art. 17.3). Basta con que se expongan los motivos por los que solicita la información, que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. La ausencia de motivación no constituye por sí sola causa de rechazo de la solicitud. Ahora bien, la Ley prevé como forma ordinaria de resolución el silencio negativo, lo que equivale a una desestimación de la solicitud (art. 20.4). Huelga decir que esta previsión, según la praxis que pueda

las administraciones, organismos y entidades públicas; así como a los órganos de cooperación previstos en la LRJAP-PAC (art. 5). Finalmente, también incluye a los partidos políticos y las organizaciones sindicales y empresariales, así como las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en cuantía superior a 100.000 euros o cuando menos el 40 por 100 de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, con un mínimo de 5.000 euros.

⁴⁰ Estas limitaciones se rigen por sus disposiciones específicas: el acceso a los archivos sobre materias clasificadas; los datos sanitarios personales de los pacientes; los archivos regulados por la legislación del régimen electoral y los que sirvan a fines exclusivamente estadísticos; el Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una ley; el acceso solicitado por diputados, senadores o miembros de una asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación local; así como los fondos documentales existentes en los archivos históricos.

⁴¹ La Ley no diferencia entre «perjuicio», «perjuicio justificado en la protección de otro interés público superior» y «perjuicio grave», como sí hace, por ejemplo el Reglamento (CE) núm. 1049/2001, de 30 de mayo, que incorpora un catálogo de excepciones imperativas sometidas al mismo test de proporcionalidad y la exclusión prevista en la ley española, ponderando caso por caso.

hacerse en el futuro, puede llegar a desnaturalizar el objeto de la norma e incentivar incluso que las solicitudes sean rechazadas de plano y sin motivo aparente.⁴² Esta previsión colisiona, además, con la regla general por la que hay que entender que una administración que no contesta en plazo estima la petición, salvo en algunos supuestos previstos entre los que se incluyen imperiosas razones de interés general.⁴³

Finalmente, como ya se ha dicho, se configura un órgano denominado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (art. 36) como medio alternativo de impugnación de las resoluciones, expresas o presuntas, denegatorias del acceso a la información. No obstante, el citado Consejo apenas permite compensar la débil posición de los titulares de este derecho, además de que no presenta las suficientes garantías de imparcialidad e independencia, ni está provisto de otras funciones fiscalizadoras o de lucha contra el fraude.⁴⁴

1.4. La aplicabilidad de la Ley 19/2013 en el ámbito autonómico

Ya se ha dicho que La Ley 19/2013, en tanto que básica, determina el mínimo de igualdad requerido constitucionalmente respecto a la posición de los ciudadanos en el sistema, conformando un «margen implícito» para que el legislador autonómico dote a las CC.AA. de regímenes propios. En efecto, es claro que tratándose de una norma de mínimos no debería haber ningún obstáculo para que, como así ha sido en algunos casos, las Comunidades aprueben regulaciones en materia de transparencia, derecho de acceso y buen gobierno más favorables al reconocimiento de derechos a los ciudadanos que la propia legislación estatal, estableciendo, por ejemplo, plazos más breves para la resolución de los procedimientos de acceso.

⁴² En nuestra legislación administrativa existe la obligación para la administración de resolver (art. 42 de la Ley 30/1992). La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos ya notificarla cualquiera que sea la forma de iniciación. La falta de respuesta puede dar lugar a la exigencia de responsabilidades disciplinarias ya exigir el cumplimiento de la obligación judicialmente.

⁴³ El Tribunal Supremo ha aceptado esta posibilidad en Sentencia de la Sala 3ª de 24 de mayo de 2011, si bien, al analizar un supuesto de hecho en relación a una ley anterior a 2009. Esto permite cuestionar lo que acontezca con leyes posteriores a esta fecha, como parece lógico y aparece en la dicción literal del artículo 43. en todo caso, debería apostar por una limitación más amplia del silencio negativo en línea con la exigencia de razones excepcionales. En nuestra legislación administrativa existe la obligación para la administración de resolver (art. 42 de la Ley 30/1992) (LA LEY 3279/1992). La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación. La falta de respuesta puede dar lugar a la exigencia de responsabilidades disciplinarias y a exigir el cumplimiento de la obligación judicialmente.

⁴⁴ En este sentido *vid.* la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_es.htm/), o la Ley catalana 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Catalunya.

No hay duda, además, que se trata de materias que afectan a la organización interna de las CC.AA., aunque repercutan en la esfera de los derechos e intereses de los ciudadanos. Además, no hay que olvidar que la LTAIBG no establece ningún *numerus clausus* relativo a la clase de información que debe ser objeto de «publicidad activa», de forma que las CC.AA. están legitimadas para incrementar el conjunto de materias sujetas a este régimen. A *sensu contrario*, hay que subrayar que hay una serie de cuestiones sobre las que la Ley no se pronuncia expresamente como la promoción de la cultura de la transparencia entre la ciudadanía, las medidas de formación u otras actividades de fomento en la materia que pueden devengar una amplia regulación autonómica, reservada a la actuación autonómica en cuestión en cada territorio respectivo.

En otro orden de cosas, no es necesario un amplio escrutinio de la Ley 19/2013 para apercibirse de su aplicación directa a las CC.AA. (el art. 2.1 establece que «Las Disposiciones de este título se aplicarán a: a) la Administración General del Estado, las administraciones de las Comunidades Autónomas [...]»). El artículo 5.1, además, hace referencia a que las obligaciones de información activa lo son sin perjuicio de que la normativa autonómica en cuestión sean más amplia, esto es, que incluyan mayores obligaciones de publicidad activa («1. [L]os Sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo Conocimiento sea relevante para garantiza la transparencia de apoyo actividad relacionada con el Funcionamiento y control de la Actuación pública»). El artículo 12. 1 establece que «[T]odas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de suspensión respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica». El artículo 22.4 regula el pago por copias de la información a la que se le da acceso, según normativa autonómica correspondiente («4. [E]l acceso a la información será gratuito. No obstante, la Expedición de copias o la trasposición de la información en un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en apoyo caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable». Finalmente, la disposición adicional cuarta establece que las CC.AA. deben determinar el órgano que deba resolver las reclamaciones por denegación de acceso a la información, hasta el punto de prever la posibilidad de que aquellas firmen un convenio para que sea el CTBG el que resuelva.⁴⁵

⁴⁵ «Disposición adicional cuarta. Reclamación. 1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. [...]. 2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación

Por último, hay que tener en cuenta que la Ley prevé, además, su carácter supletorio respecto de otras regulaciones específicas del derecho de acceso (DA 1. 2ª) y que en el artículo 5.2 se dispone que «[L]as obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad».

2. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LA TRANSPARENCIA. UNA VISIÓN COMPARADA

Una vez hecha una aproximación constitucional a la regulación de la transparencia en el ámbito autonómico y el contenido, eficacia y aplicabilidad en el ámbito autonómico de la Ley 19/2013, nos proponemos analizar a partir de ahora la normativa autonómica actualmente en vigor y la que se encuentra en proceso de elaboración para delimitar el alcance de la misma y si se encuentra en sintonía con lo dispuesto en la Ley estatal, señalando para ello los títulos competenciales utilizados por las CC.AA. En todo caso, lo primero que sobresale cuando se observa el panorama normativo autonómico en esta materia es que algunas CC.AA. ya habían aprobado legislación al respecto con anterioridad a la promulgación de la Ley estatal, teniendo en cuenta las dilaciones experimentadas por ésta en durante su tramitación. Igualmente, es de señalar la diferencia en cuanto al contenido y el alcance de las normas autonómicas.

2.1. Los títulos competenciales utilizados por las Comunidades Autónomas

La primera Comunidad Autónoma que aprobó una ley de transparencia fue Galicia, en 2006. La Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega se basa en el artículo 28 del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG) que, en sintonía con los artículos 149.1.18ª y 149.3 CE, le atribuye la competencia para desarrollar y ejecutar la legislación del Estado en materia de régimen jurídico de la Administración Pública de Galicia. En el preámbulo, la Ley también conecta la regulación con el artículo 9.2 CE y el 4.2 EAG, que mandata a los poderes públicos de Galicia a facilitar la participación de todos los gallegos y gallegas en la vida política, económica, cultural y social. En este sentido, la Ley gallega va más allá de la estatal, al relacionar el derecho de acceso a la información pública con el deber de los poderes

prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias. 3. Las Ciudades con Estatuto de Autonomía podrán designar sus propios órganos independientes o bien atribuir la competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, celebrando al efecto un Convenio en los términos previstos en el apartado anterior.»

públicos de remover los obstáculos para que los ciudadanos puedan participar de manera efectiva en la toma de decisiones públicas.

En el caso de las Islas Baleares, el artículo 14 de su Estatuto de Autonomía (EAIB) consagra el derecho de los ciudadanos a una buena administración y el acceso a los archivos y registros administrativos de las instituciones y administraciones públicas. De hecho, el EAIB insta al legislador autonómico a regular mediante ley esta previsión, mandato que ha sido cumplimentado con la aprobación de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares.

Por su parte, la Comunidad Foral de Navarra invoca una competencia exclusiva, en virtud de su régimen foral (art. 49.1 LORAFNA), relativo a las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades de su derecho sustantivo o de su organización, lo que ampara una regulación exhaustiva del procedimiento de acceso a la información pública y la definición de un nuevo modelo de administración, haciendo uso de su potestad de autoorganización.

La Ley de Extremadura 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura se basa por un lado en el artículo 37 de su Estatuto de Autonomía (EAE), relativo a los principios de actuación que deben informar la actuación de los poderes públicos autonómicos y, por otro, en las previsiones del artículo 9.1.1 EAE, que atribuyen a la Comunidad la competencia exclusiva para la «[C]reación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de suspensión instituciones, así como la organización de apoyo propia Administración [...] respetando los límites que marca la legislación básica del Estado en materia de procedimiento administrativo común».

La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía establece en su preámbulo que «desde el Conocimiento que proporciona el acceso de los ciudadanos a la información pública, difícilmente podría realizarse la formación de la opinión crítica y la participación de todos los Ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, un objetivo irrenunciable que los poderes públicos están obligados a fomentar», de acuerdo con los arts. 9.2 CE y 10.1 del EAA. Pero, al mismo tiempo, señala que «también la evaluación de programas y políticas públicas se reconoce como un instrumento operativo para cumplir objetivos de transparencia. Así, la Junta de Andalucía se marca como objetivo avanzar en el diseño de un sistema andaluz de evaluación de políticas públicas, conforme al artículo 138 del Estatuto de Autonomía y en orden a la mayor transparencia en la gestión pública».

En cuanto al resto de proyectos normativos, el anteproyecto de ley de Aragón, invocando el Preámbulo de su Estatuto (EAAR), que «compromete a los poderes públicos en la promoción y defensa de la democracia», además del artículo 62.3, que establece «que la Administración Pública deberá ajustarse en su actividad a los Principios de

eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los Ciudadanos»; del artículo 15, que proclama el derecho de los aragoneses a «participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, obligando a los poderes públicos aragoneses a promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico». De la misma manera, se fundamenta en el principio rector de las políticas públicas del artículo 20 a, por el que corresponde a los poderes públicos aragoneses «facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social». El anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia hace referencia a que el objetivo de la transparencia administrativa y la garantía del derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública «[E]ncuentra su fundamento constitucional en los artículos 9.2, 103.1 y 105 de la Constitución Española de 1978 sobre la base de los cuales el legislador estatal ha regulado en materia de transparencia, participación ciudadana y acceso a la información pública».

Por el contrario, la proposición de ley catalana de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, elaborada en ponencia conjunta, hace mención exclusivamente al hecho de que se da cumplimiento al mandato del artículo 71.4 del Estatuto de autonomía (EAC), que obliga a la Administración de la Generalitat a hacer pública la información necesaria para que la ciudadanía pueda evaluar la gestión. Además, de invocar la existencia de principios básicos, como los enunciados por el título de la proposición, «que permiten medir la calidad democrática del funcionamiento de las administraciones públicas. Tampoco el borrador del anteproyecto de la Ley castellano-leonesa de transparencia, acceso y reutilización de la información pública, y participación ciudadana en los asuntos públicos de la Comunidad de Castilla y León no es demasiado explícito en cuanto al título competencial utilizado. Por su parte, el anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Euskadi se limita a mencionar en la Disposición Adicional Primera que la futura Ley será dictada «sin perjuicio de lo que Dispone en el Artículo 149.1.18ª de la Constitución en relación al carácter básico de la legislación que debería regular el régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común».

2.2. La perspectiva subjetiva

Con carácter general, de decirse que algunas regulaciones autonómicas ya aprobadas o en tramitación actualmente reconocen el derecho de acceso a los registros y archivos públicos a los «ciudadanos», de acuerdo con la dicción literal del artículo 105 b CE (señaladamente los proyectos o iniciativas normativas de Castilla-León, Aragón y Cataluña). Este precepto constitucional se ha convertido pues en el marco subjetivo

intangible en la configuración legal de este derecho. Sin embargo, el concepto de «ciudadano» (o «ciudadanía», en el caso de el art. 4 de la Ley balear 4/2011; del art. 1 de la Ley Foral 1/2012; de la Ley extremeña 4/2013; y del art. 1 de la Ley andaluza 1/2014, y los anteproyectos de Asturias y Euskadi, es más restringido que el de «todas las personas» que utiliza la Ley estatal o el artículo 4 de la Ley gallega 4/2006. A estos efectos, la Ley Foral 1/2012, incluye en su artículo 3 una definición de «ciudadano», entendido como toda persona que se relaciona con la Administración a título individual y en su propio nombre o en representación de organizaciones legalmente constituidas.

En cuanto a la legitimación pasiva, algunas regulaciones autonómicas se centran en el deber de información de la Administración autonómica, sus organismos autónomos y otros entes del sector público instrumental (art. 1 de la Ley gallega 4/2006; art. 1 de la Ley balear 4/2011; art. 2 de la Ley Foral 11/2012; o los anteproyectos de Castilla León y el País Vasco), sin implicar al resto de instituciones autonómicas. Este es el caso de la Ley extremeña 4/2013 y del anteproyecto del Principado de Asturias, que incluyen en su ámbito de aplicación (art. 2), la Administración de la Comunidad, la Administración Local, la Universidad de Extremadura o la Asamblea de Extremadura en el ejercicio de actividades sometidas a derecho administrativo, las asociaciones constituidas por las administraciones y las personas físicas y jurídicas que presten servicios o ejerzan potestades administrativas, salvo en el ejercicio de sus funciones administrativas. Por su parte, el anteproyecto de Aragón incluye, además de la Administración, los órganos consultivos y la Universidad pública de Aragón, remitiendo a la legislación básica estatal el régimen de transparencia de las Cortes, el Justicia y la Cámara de Cuentas, al igual que hace la Ley andaluza 1/2014, que incluye a las personas físicas y jurídicas prestadoras de servicios públicos, los adjudicatarios de contratos públicos y los perceptores de subvenciones (art. 4), además del Parlamento, el Defensor Andaluz y la Cámara de Cuentas, en los términos de la legislación básica estatal (art. 3.2), y los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales (art. 5). En una línea similar, pero sin remisión a la legislación básica, la proposición de ley catalana incluye los grupos de interés definidos por la ley,⁴⁶ los municipios, el Parlamento de Cataluña, el Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas, la Oficina

⁴⁶ Según el Preámbulo de la Proposición de Ley, el desarrollo de la actividad política y administrativa pone de relieve la existencia de personas y organizaciones que, de manera lícita, llevan a cabo actividades susceptibles de influir en la elaboración y aplicación de las políticas públicas en beneficio e interés de otras personas u organizaciones. Esta es una realidad que no se puede evitar, pero sí se puede hacer más transparente mediante la adopción de medidas legales. En este sentido, la Ley crea el Registro de grupos de interés, con el fin de dar conocimiento público de las personas que realizan la actividad de influencia o intermediación, y establece las obligaciones a las que están sujetos los grupos de interés, entre las que destacan la de aceptar y cumplir un código de conducta que debe asegurar que la actividad desarrollada ante las autoridades, los cargos públicos y los funcionarios respete siempre el marco legal.

Antifraude, el Consejo Económico y Social, la Autoridad de Protección de Datos de Cataluña, los partidos políticos y asociaciones y fundaciones vinculadas, las organizaciones sindicales y empresariales, así como las entidades privadas a partir de que superen un determinado umbral de percepción de subvenciones o ayudas públicas.

En el caso de las Comunidades que restringen el ámbito de aplicación de la ley a la Administración y sus entes instrumentales se ha pretendido justificar la preservación de estos espacios de opacidad institucional al amparo del principio de autonomía de las instituciones, y en particular de cada Parlamento (*interna corporis*). No obstante, debe decirse que esta exención no se adapta plenamente al artículo 105 *b* CE (que menciona los archivos y registros administrativos), a pesar de hallarse ubicado sistemáticamente en el Título V (Del Gobierno y de la Administración). Por el contrario, la asunción legal de la transparencia como principio general irreductible al ámbito administrativo es también el fundamento de su aplicación a las instituciones. Así, este principio debe ser interpretado en un sentido *pro informatione*, además de que el control social de las instituciones y la recepción por las mismas de fondos públicos justifica su legitimación pasiva a estos efectos, sin que la autonomía institucional deba interferir en la aplicación de un principio transversal como este. En este sentido, la disposición adicional cuarta de la Ley Foral 1/2012, dispone que las diferentes instituciones de la Comunidad Foral de Navarra deberán adoptar, en su propio ámbito de competencias, y en el plazo de un año, medidas de transparencia y participación y colaboración ciudadanas de acuerdo con los principios y previsiones contenidos en la misma.

Por la misma razón, tampoco la naturaleza privada, o al menos híbrida, de ciertas entidades (partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, asociaciones y otras entidades representativas de intereses colectivos o sin ánimo de lucro) debería prevalecer sobre el principio de transparencia y del deber de información respecto de las subvenciones y ayudas públicas que reciben (art. 5 de la Ley andaluza 1/2014 o de las iniciativas en trámite en Aragón o Cataluña). Por el contrario, la mayoría de legislaciones autonómicas se limitan en muchos casos a regular un régimen de transparencia voluntaria de este tipo de entidades, limitada a la publicidad activa, sin establecer un derecho de información de los ciudadanos ni siquiera sobre el destino de los fondos públicos recibidos.

Finalmente, hay que subrayar que determinadas leyes autonómicas prevén la remoción de obstáculos en el acceso a la información por parte de determinados colectivos en situación de desigualdad, adoptando una posición garantista frente a cualquier posible discriminación indirecta. En este sentido cabe citar el artículo 4.2 de la Ley balear 4/2011, que señala que en el ejercicio del derecho consagrado en la Ley se deben respetar los principios de igualdad, universalidad y accesibilidad, con especial

atención al acceso a la información para las personas con discapacidades. Y también el anteproyecto de ley de Euskadi (art. 5.1).

2.3. El ámbito objetivo

La regulación de la transparencia en la actividad pública es uno de los pilares básicos, aunque no el único, de las distintas regulaciones autonómicas.⁴⁷ Estas regulaciones entienden la transparencia como una obligación a cargo de la Administración, que debe facilitar de forma proactiva, esto es, sin necesidad de demanda expresa de la información sobre datos y contenidos de diversa naturaleza y referenciales respecto de su organización, funcionamiento, toma de decisiones importantes o gestión de los recursos públicos. Así, se determina de forma muy amplia los contenidos de la obligación de transparencia (información institucional y organizativa, gestión económica y presupuestaria, información de relevancia jurídica, programación y planificación, contratación pública, actividad subvencional, etc.), Y las reglas a las que queda sometida, especialmente aquellas que han de garantizar su fácil acceso, consulta y comprensión, su neutralidad, su actualización, así como los límites que derivan de la protección de otros derechos.

En cuanto al acceso a la información pública, este derecho constituye otro eje básico. Las regulaciones en vigor o que están en curso de ser aprobadas modifican sustancialmente, como ya se ha dicho, el régimen vigente hasta el punto de convertir ese acceso en un verdadero derecho subjetivo de todas las personas a acceder a la información, entendida en sentido amplio, como toda aquella elaborada por la propia Administración, y también aquella que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones. Sin embargo, dada su configuración como derecho subjetivo, las leyes o propuestas normativas regulan las condiciones de su ejercicio, el cual se verifica mediante un procedimiento específico que intenta garantizar al máximo posible su efectividad. En este sentido, se establece el principio de interpretación restrictiva de sus límites, de acceso parcial si es posible, de ausencia de interés y de motivación en la demanda de acceso, y el silencio positivo en el caso de falta de resolución dentro de plazo.

En concreto, la proyección del artículo 105 *b* CE en la esfera autonómica ha permitido en algunos casos ramificar el derecho de acceso a los archivos y registros en una pluralidad de subderechos, cuyo contenido difiere según la Comunidad de que se trate.

⁴⁷ En muchos casos, el legislador autonómico ha procedido a regular reffas de buen gobierno, participación ciudadana y gobierno abierto. Para una panoràmica general, vid. RIDAO, J., «Las recientes medidas para la transparencia y la probidad del sistema político y administrativo español. Alcance y valoración», *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, núm. 62/1, p. 269.

Así, una de las leyes pioneras en el ámbito autonómico, la Ley Foral 1/2012, reconoce un amplio espectro de derechos de información pública relativos a la obtención, asesoramiento, asistencia en la investigación, conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos y los motivos por los que no se les facilita la información, total o parcial, así como sobre todos aquellos motivos por los que no lo obtienen en la forma solicitada (art. 5). En la misma línea se sitúan los proyectos de ley de Aragón (art. 5) y Asturias (art. 6).

Más comedida se muestra la Ley gallega 4/2006, que opta por una formulación general, afirmando el derecho a solicitar y obtener información sobre los aspectos de la actividad administrativa que afecten a sus derechos e intereses legítimos (art. 4.1), de carácter general o particular, remitiendo al régimen general de acceso a los archivos y registros previsto en la LRJAP-PAC y a la información contenida en las Cartas de servicios de los órganos de la Administración. De forma análoga, pero algo más precisa, la Ley balear 4/2011 garantiza el derecho a la información (art. 1), el acceso a archivos y registros (art. 5) y diversas fórmulas de participación ciudadana (art. 6), además de la articulación de medios electrónicos y telemáticos y la transparencia en materia de contratos, gestión de servicios públicos y convenios de colaboración, mediante la publicación en el sitio web de los datos más relevantes y la motivación en caso de denegación (arts. 18 a 22). Por su parte, la Ley extremeña 4/2013 (art. 5 y ss.), y la Ley andaluza 1/2014 incorporan un derecho a la publicidad activa, a la información ya resolución motivada de la Administración. También las propuestas normativas de Castilla León (art. 5), Euskadi (art. 8) y Cataluña (art. 18).

A la vista de lo que ha quedado expuesto, la diferencia en el tratamiento normativo se explica quizás porque esos subderechos no constituyen una contribución especialmente relevante al derecho de información pública, ya que puede presuponerse que se hallan subsumidos dentro de este último. Al margen de que las garantías para su exigibilidad se ven reducidas, en todos los casos, al procedimiento administrativo común y la acción ante la justicia ordinaria. Sea como fuere, lo relevante constitucionalmente es determinar si esta ampliación del ámbito objetivo de la transparencia por parte del legislador autonómico, redimensionando lo previsto en el artículo 105 *b* CE, legitima el establecimiento de requisitos, condiciones o límites adicionales a los previstos en este precepto, como el presupuesto de que la información haya sido elaborada o adquirida previamente en el ejercicio de las funciones administrativas o de las competencias funcionales. Esa restricción derivaría de la indiferenciación entre el acceso a los archivos o registros y otros documentos públicos por parte del legislador autonómico.

Ahora bien, aparte de que este tipo de requisitos imposibilitan el acceso a la información pública derivada de excesos o abusos de poder que constan en archivos

documentales o informáticos, supuestos estos que podrían encontrar cobertura constitucional mediante una interpretación extensiva y actualizada de la referida norma, es obvio que la construcción objetiva de la información pública debería englobar en el ámbito autonómico los archivos y registros, con riesgo de perturbar la regulación constitucional. Así las cosas, el criterio de relevancia de la información exigida en determinadas leyes autonómicas (art. 12 de la Ley Foral 11/2012 o art. 7 de la Ley andaluza 1/2014) sufre de base constitucional e introduce un factor de discrecionalidad muy discutible. Además de que estas exigencias adicionales a la información pública contravienen el principio autonómico de transparencia basado en que «toda la información pública es en principio accesible y solo puede ser retenida para proteger otros derechos e Intereses legítimos» (art. 6 a de la Ley andaluza 1/2014).

De la misma forma, puede decirse que algunas leyes autonómicas de transparencia requieren veracidad y atención a la cadena de custodia para facilitar la información pública requerida, esto es, que la información pública, incluida la que conste en archivos y registros, deba ser «veraz, objetiva y gratuita», procedente de documentos respecto de los cuales se ha verificado su autenticidad, fiabilidad o integridad (art. 5.1 del proyecto de ley de Euskadi). Por el contrario, otras normas como la Ley extremeña 4/2013, reconoce la accesibilidad a la información «constante, veraz y objetiva», pero potenciando su accesibilidad «en tiempo real y sin tratarla [previamente] (el claudator es mío)».

Otro elemento que contribuye a condicionar la aplicación del artículo 105 b CE en toda su extensión es la remisión a otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad (art. 9.2 de la Ley andaluza). Su condición de normas mínimas determina que cada Comunidad Autónoma pueda mejorar el nivel de accesibilidad a la información pública, pero al mismo tiempo implica que el legislador autonómico haga una opción voluntarista desde el punto de vista jurídico. Por ejemplo, el artículo 21 de la Ley de Andalucía dispone que las entidades locales deben procurar la publicidad de las sesiones plenarios, sin imponer ningún tipo de obligación, reconduciendo la transparencia en el ámbito para-jurídico de la responsabilidad social pública.

Desde otro prisma, las legislaciones autonómicas de transparencia convergen en tasar y tipificar la información pública accesible. El legislador autonómico detalla las materias que pueden ser objeto de transparencia imposibilitando así que los ciudadanos reclamen información pública atípica no regulada, favoreciendo la existencia de zonas blindadas a la transparencia. En esta esfera de opacidad, al igual que en la legislación estatal, se incluyen los procesos de decisiones públicas que permanecen inaccesibles a los ciudadanos a pesar de que pueda justificar su interés público. Por esa razón, y para evitar la denegación de solicitudes de información pública de acuerdo con una regulación

deliberadamente acotada, habría sido conveniente introducir cláusulas abiertas en términos similares a los previstos en el artículo 13 y de la Ley Foral 1/2012, admitiendo «[C]ualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía».

Con carácter general, cabe señalar que el ámbito objetivo de la transparencia en el marco autonómico se estructura alrededor del acceso a la información institucional y organizativa, de relevancia jurídica, sobre altos cargos y máximos responsables de entidades, sobre planificación, relaciones con la ciudadanía, aspectos de gestión administrativa, presupuestaria o económica. Así, la Ley de Andalucía señala que la enumeración de supuestos, a pesar de ser exhaustiva, puede quedar superada por la realidad y el interés ciudadano, y también que, en aras de una mayor transparencia en la actividad del sector público andaluz, se fomentará la inclusión de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía, incluyendo la información cuyo acceso se solicite con más frecuencia (art. 17.1). No obstante, como establece esta última disposición, la publicidad activa no sólo debería abarcar las informaciones públicas solicitadas con más frecuencia sino también las denegadas provisional o definitivamente. De la misma manera, las excepciones al derecho de información pública deberían ser «exceptuables» en caso de prevalencia del interés público, en términos similares a los que se prevén precisamente para limitar el acceso a la información pública, permitiendo así la accesibilidad en supuestos vetados a la información pública por ciertas leyes autonómicas, como las circulares e instrucciones internas de la Administración y la información auxiliar o de apoyo contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, informes y comunicaciones internas o entre órganos o entidades administrativas.

Finalmente, cabe decir que algunas leyes autonómicas de transparencia pretenden conferir publicidad a cuestiones hasta ahora reservadas, y hoy en día de máximo interés ciudadano como las retribuciones de los altos cargos y las indemnizaciones percibidas por razón de su cese (art. 63 y ss. de la Ley Foral 1/2012 o el art. 14.2 de la Ley de Extremadura). Sin embargo, el persistente secretismo sobre las decisiones relativas a retribuciones o cesantías, y la desinformación ciudadana respecto de sus detalles, hace que aparezca el riesgo cierto de que la normativa de transparencia acabe produciendo el efecto contrario al deseado, legitimando determinados privilegios políticos.⁴⁸

2.4. Límites y garantías en las leyes autonómicas de transparencia

En cuanto a los límites que pueden condicionar el derecho de acceso a la información pública, las distintas regulaciones autonómicas hacen un esfuerzo por determinar de

⁴⁸ RUÍZ-RICO, C. «Transparencia...», *Op. Cit.* p. 12.

manera suficientemente objetiva, atendiendo siempre a la protección de otros derechos o intereses a preservar de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Obviamente, en la mayoría de los casos las normas utilizan conceptos jurídicos indeterminados para expresarlos. No obstante, una posible extralimitación en su aplicación suele verse compensada por la intervención de mecanismos de garantía *ad hoc*, normalmente en forma de comisiones independientes encargadas de resolver las reclamaciones.

Con carácter general, el límite al acceso a la información pública en la esfera autonómica se establece en el «interés público», erigido en parámetro para dirimir los conflictos entre derechos. Así, la posible colisión de la transparencia con ciertos derechos fundamentales debe ser resuelto ponderando el «interés público» que puede prevalecer sobre la protección de datos o la intimidad,⁴⁹ aunque el legislador autonómico no suele pronunciarse sobre la privacidad de los cargos y responsables públicos en caso de conflicto con el derecho de información pública, asumiendo así la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la intimidad de los sujetos públicos.⁵⁰ Además, las excepciones a la información pública en el ámbito autonómico tampoco son del todo coincidentes.

Ciertamente, en torno a los límites y garantías previstos en las normas autonómicas de transparencia pueden suscitarse diferentes cuestiones sobre el alcance de la potestad de las CC.AA. para modificar las condiciones de acceso a la información pública establecidas en la Constitución. Sin embargo, esta eventual desadaptación no es privativa del ámbito autonómico y se origina en la propia legislación básica estatal, que, como se ha dicho en otro momento, se aparta de la Carta Magna. En efecto, mientras la Constitución *ex artículo 105 b* únicamente prevé como límites en el acceso a la información pública de los archivos y registros la seguridad y la defensa del Estado, la

⁴⁹ Puede consultarse GARCÍA MACHO, R., «Derecho de acceso a la información y protección de datos en la sociedad de la información», en MARTÍN REBOLLO, L. (dir.), *Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Lorenzo Martín-Retortillo*, Zaragoza, vol. I, 2008, pp. 989-1002 y TRONCOSO, A., «Transparencia administrativa y protección de datos personales», TRONCOSO, A., *Transparencia administrativa y protección de datos personales: V Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos Personales celebrado el 28 de octubre de 2008 en la Real Casa de Correos de Madrid*, Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, 2008, pp. 23-188.

⁵⁰ Como ha señalado reiteradamente el TC, la especial posición que ostenta el derecho a la libertad de información en nuestro Ordenamiento hace que quede sometida a determinados límites tanto inmanentes como externos. Entre los límites inmanentes se encuentran los requisitos de veracidad y de interés general o relevancia pública de la información (SSTC 68/2008, FJ 3; y 129/2009, de 1 de junio, FJ 2). Por otro lado, como límites externos el derecho a la información se sitúan los derechos específicamente enunciados en el art. 20.4 CE. Igualmente, el TEDH ha destacado que el factor decisivo en la ponderación entre la protección de la vida privada y la libertad de expresión estriba en la contribución que la información publicada realice a un debate de interés general, sin que la satisfacción de la curiosidad de una parte del público en relación con detalles de la vida privada de una persona pueda considerarse contribución a tal efecto (por todas, STEDH de 24 de junio de 2004, Von Hannover c. Alemania, §§ 65 y 76).

averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, la Ley 19/2013 contiene (art. 14) restricciones como el perjuicio a las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medio ambiente.⁵¹ Finalmente, debe subrayarse el hecho de que el legislador autonómico no se ha mostrado unánime a la hora de exceptuar las informaciones que deban tener carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, informes y comunicaciones internas o entre órganos o entidades administrativas. Y en cuanto a la temporalidad de los límites, y la posibilidad de revisión de los mismos, sólo se prevé para determinadas leyes autonómicas y ni siquiera se regula en la Ley estatal.

Así, las soluciones en el ámbito autonómico varían en este terreno. La Ley del Parlamento Gallego 4/2006 no menciona los límites o restricciones en el acceso a la información, de modo que hay que aunar su aplicación con la ley básica estatal o será necesario que el legislador autonómico la adapte a las nuevas previsiones normativas, al igual que la Ley balear 4/2011 o el anteproyecto de Castilla León o Aragón. Por su parte, la Ley Foral 1/2012, contiene una cláusula genérica que hace referencia a los límites impuestos por la legislación foral, estatal o comunitaria (art. 11). El artículo 23 de la Ley 1/2014 de Andalucía establece que el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser restringido o denegado en los términos previstos en la legislación básica. También la Ley extremeña 4/2013 reitera los límites de la legislación básica estatal, pero añade una referencia explícita al secreto fiscal salvo los que son competencia exclusiva del Estado, remitiéndose a la legislación estatal (art. 16). El anteproyecto asturiano (art. 23) remite a la Constitución ya la legislación básica estatal, pero adicionando la necesidad de ponderar esas limitaciones de forma razonada de acuerdo con los intereses públicos y privados concurrentes, así como que tales limitaciones sólo serán de aplicación durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto que se mantenga la razón que las justifique.

Entre las regulaciones más exhaustivas en este apartado, destaca el artículo 9 del Anteproyecto de Euskadi, que incluye un catálogo de excepciones (la protección de datos personales, la seguridad pública, la prevención de sanciones administrativas o

⁵¹ Sin embargo, algunos de estos límites pueden suponer desde una perspectiva constitucional vulneración de las competencias autonómicas, como los relativos a las funciones administrativas de vigilancia e inspección o la defensa ambiental.

disciplinarias, la confidencialidad de los datos de carácter comercial e industrial, la confidencialidad de los procesos de toma de decisión, las funciones administrativas de vigilancia, la vida privada). No obstante, también incorpora una cláusula relativa al alcance temporal de esas excepciones, consistente en el deber de la Administración de reactivar de oficio el procedimiento siempre que desaparezca la causa que justificó la aplicación de la excepción denegatoria de la petición de información (art. 12). La proposición de ley de Cataluña (art. 21) sigue la estela de la propuesta de Euskadi y añade, además, como causas de restricción el principio de igualdad de las partes en los procesos judiciales o la tutela judicial efectiva, los derechos de los menores, los derechos fundamentales de las personas o la «información protegida» expresamente (art. 21.2 y 3), en los términos establecidos expresamente por una norma con rango de ley.

En cuanto a las garantías, la legislación autonómica suele hacer remisión a la legislación básica del Estado. De esta forma, habrán de adaptarse en un plazo de dos años a lo dispuesto en la Ley 19/2013, que obliga a las CC.AA. a establecer un órgano que reciba las reclamaciones potestativas previas al recurso contencioso-administrativo equivalente al CTiBG o, en caso contrario, suscribir un convenio con ese órgano estatal. Esta falta de previsión no deja de resultar sorprendente si se tienen en cuenta las novedades incorporadas por la legislación autonómica, y la naturaleza novel de sus disposiciones, lo cual plantea la necesidad de establecer mecanismos de garantía que refuercen su contenido jurídico y obligacional. En este sentido, no deja de causar cierta perplejidad la falta de previsión de acciones colectivas para la tutela del interés público, que es fundamento de la transparencia y del deber de conservación de la documentación por parte de la Administración mediante un régimen sancionador específico en caso de incumplimiento. A estos efectos, el legislador autonómico podría haber regulado multas coercitivas en términos similares a los previstos para los supuestos de desatención a los requerimientos de la Administración por parte de entidades privadas en caso de infracción de los deberes de información y publicidad activa o bien en caso de no responder dentro de plazo. Además, el recurso a la jurisdicción debería haber ido acompañado por un apoderamiento de las agencias autonómicas de transparencia, atribuyéndolas poder coercitivo y sancionador y carácter vinculante a sus decisiones, además de la capacidad de resolver las solicitudes denegadas, los conflictos entre derechos y la ponderación de los límites.

Así, la ley gallega no prevé ninguna previsión expresa, coherente con el hecho de que no desarrolla un procedimiento concreto que encuadre el ejercicio del derecho a la información, en cuanto a la previsión de mecanismos de tutela o garantía del derecho de acceso. Al igual que la ley balear y el anteproyecto de Euskadi. En algunos casos, sin embargo, se procede puntualmente a reforzar la protección estatal como hace la Ley

Foral 1/2012, mediante el recurso al Defensor del Pueblo. La legislación extremeña, quizás por el hecho de haber sido tramitada casi simultáneamente a la Ley estatal dispone en su artículo 25 el régimen de impugnaciones contra las resoluciones del órgano decisor, remitiéndose a la legislación básica estatal, destinando íntegramente el Título IV (arts. 43 y ss) a las reclamaciones y recursos derivados del incumplimiento de la Ley.

Por su parte, la Ley andaluza 1/2014 crea (capítulo segundo) el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía como entidad dotada de autonomía e independencia para actuar como autoridad independiente de control, tanto en el ámbito de la transparencia como el de la protección de datos, en el marco de los órganos previstos en esa Comunidad con especial independencia funcional (Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración Pública). Asimismo, el título VI de la norma regula el régimen sancionador. También el anteproyecto de Castilla León prevé la creación de un Comisionado y una Comisión de transparencia (art. 8 y Título II), el primero con funciones consultivas y el segundo encargado de resolver las reclamaciones. El anteproyecto de Aragón, en una línea similar, prevé la creación del Consejo de Transparencia de Aragón (art. 37), como órgano promotor de la transparencia, dotado de independencia orgánica y funcional, encargado, entre otras funciones, de conocer las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información. También el anteproyecto de Asturias prevé crear una Comisión de Transparencia (art. 42), siguiendo la estela de texto aragonés.

A su vez, la proposición de ley catalana opta por un procedimiento *ad hoc* de reclamación similar al previsto en Andalucía, Aragón o Asturias, basado en la creación de un órgano independiente y profesionalizado: la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la información Pública. La proposición determina que esta Comisión pueda adoptar sus decisiones en forma de resolución o bien mediante acuerdo de mediación, si las partes en conflicto así lo piden y aceptan. Igualmente, se establece un régimen administrativo de recursos y reclamaciones, la intervención del Síndic de Greuges y de la Oficina Antifraude de Cataluña y, de manera singular, incorpora un régimen sancionador detallado y preciso que pretende cumplir la función que el derecho sancionador administrativo, el único sobre el que tiene competencia la Generalitat, cumple con relación a otras regulaciones administrativas. Por lo demás, el sistema de garantías se completa con el establecimiento de un procedimiento de evaluación externa del cumplimiento de la futura Ley, que se encarga a una institución independiente como es el Síndic de Greuges, mediante un informe general anual, sin perjuicio de los informes específicos que puedan hacerse con relación a organizaciones concretas o ámbitos materiales concretos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ, E. (1993), «Principio de unidad económica y Reparto competencial», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36.
- BAÑO LEÓN, J. M. (2008), «Artículo 149.1.18ª», *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario* (CASAS BAAMONDE, M. E. y BRAVO FERRER, M. Dirs.), Madrid, Fundación Wolters Kluwer.
- CABELLOS y M. Á, (2001), *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, Madrid, CEPC.
- CARRASCO DURAN, M. (2005), «La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª de la Constitución)», *Revista de Derecho Político*, núm. 62.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.(1981), «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1ª de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 1).
- CONSEJO DE ESTADO (2012): *Dictamen 707/2012, de 19 de julio, sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno* (www.estudiconsultoria.com, Textos/Transparencia Sector Público).
- GARCÍA MACHO, R. (2008) «Derecho de acceso a la información y protección de datos en la sociedad de la información», en MARTÍN REBOLLO, L. (dir.), *Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Lorenzo Martín-Retortillo*, Zaragoza, vol. I.
- GARCÍA MACHO, R. (2011) «La transparencia en el sector público», *El Derecho Público de la crisis económica, Transparencia y Sector Público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, BLASCO. A. (coord.), INAP.
- GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (2007), «Delimitación del contenido del régimen jurídico de las administraciones públicas según los criterios de la jurisprudencia constitucional», *Organización y Procedimientos Administrativos. Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro* (ALENZA GARCÍA, J. F. y RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J. A., dirs.), Thomson Aranzadi, Cizur Menor.
- GUICHOT E. (2011): *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, documento de trabajo 170/2011, Madrid.
- GUILLÉN CARAMÉS, J. (2005), *Libre competencia y Estado Autonomico*, Madrid, Marcial Pons.
- GUILLÉN CARAMÉS, J. (2008), «Artículo 149.1.13ª», *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario* (CASAS BAAMONDE, M. E. y BRAVO FERRER, M. Dirs.), Madrid, Fundación Wolters Kluwer.
- INAP (2012), *Boletín de Función Pública*, número especial sobre Transparencia.

MUÑOZ MACHADO, S. (2007), *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2a. Ed. Vol. I. Madrid, Iustel.

PÉREZ VELASCO, M. M. (2014): «La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: una ocasión perdida en la equiparación a los estándares europeos», *Blog del Institut de Dret Públic*, 21 de enero de 2014.

PÉREZ VELASCO, M. M. (2014): «La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿De qué margen disponen las CC.AA. en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?», *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 33.

PONCE, J. (2013): «Transparencia, innovación, buen gobierno y buena administración», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 25 de noviembre de 2013.

RIDAO, J. (2012): *Curs de Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya-Ed. Columna, Barcelona.

RIDAO, J. (2014): «Consideraciones ante la futura efectividad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparència, acceso a la información pública y buen gobierno». *Diario La Ley*, núm. 8340.

RIDAO, J. (2014): «Las recientes medidas para la transparencia y la probidad del sistema político y administrativo español. Alcance y valoración», *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, núm. 62/1.

RUÍZ-RICO, C. (2013): «Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional», *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA (2014): «Reflexiones sobre la Ley de Transparencia», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 7 de mayo de 2014.

TRONCOSO, A., (2008) *Transparencia administrativa y protección de datos personales: V Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos Personales celebrado el 28 de octubre de 2008 en la Real Casa de Correos de Madrid*, Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid.

VELASCO RICO, C. I. (2013), «Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17.