

Garantías y control de la Transparencia: El modelo español.



Universidad
Internacional
Menéndez Pelayo

Seminario UIMP Pirineos, 2015

Debates sobre Gobierno abierto: transparencia y participación ciudadana como pilares de calidad democrática.

24 de septiembre de 2015.

María Asunción Sanmartín Mora.

masanmartin@aragon.es.

BREVE CURRÍCULO DE MARIA ASUNCION SANMARTIN MORA

Nacida en en Benasque (Huesca), el 5 de Noviembre de 1961

Licenciada en Derecho por la Universidad de Zaragoza, año 1984.

Funcionario del Cuerpo Superior (Administradores Superiores) de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón desde el 11 de Julio de 1988.

Ha desempeñado diversas jefaturas de servicio en relación con la gestión administrativa.

Es miembro de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón desde su constitución en 2006 y ha sido vocal del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Como Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Justicia coordinó y dirigió la elaboración del Anteproyecto de Ley de Transparencia pública y participación ciudadana de Aragón que se convirtió en la Ley 8/2015, de 25 de marzo.

Ha participado en numerosos seminarios y jornadas y ha colaborado como docente en diversos cursos sobre las materias de contratación pública y transparencia.

Entre sus publicaciones destacan:

La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea. En la obra colectiva: "Observatorio de los contratos públicos 2011". Editorial Civitas 2012.

La transparencia en la contratación pública, nuevas perspectivas Contratación Administrativa Práctica. La Ley. Año 2014, nº 129.

Las nuevas obligaciones de transparencia en materia de contratos que impone la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En la obra colectiva: "Observatorio de los contratos públicos 2013". Editorial Civitas 2014.

La Ley 8/2015 de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón. Revista Actualidad del Derecho en Aragón 2015.

I. INTRODUCCION.

La apuesta institucional por la transparencia exige, para que funcione razonablemente, disponer de órganos de garantía y control que, configurados con independencia respecto de los sujetos obligados, puedan contribuir a hacer efectiva tanto la publicidad activa como el derecho de acceso a la información pública.

Hablamos de transparencia como un concepto global, con su doble vertiente, por una parte las obligaciones de publicidad activa que exigen de los sujetos públicos y de determinados sujetos privados, que pongan a disposición de los ciudadanos la información más relevante sobre su gestión a través de su sede electrónica o de una página web; y de otra, la vertiente individual de la transparencia, el derecho de acceso como derecho de cualquier persona a acceder a la información pública que solicite expresamente.

Son aspectos distintos de la transparencia que tienen sus peculiaridades propias que se reflejan también en los aspectos de garantía y control. Garantía y control que tampoco son conceptos equivalentes.

Si por garantía entendemos la existencia de instituciones jurídicas que aseguren que la información pública estará disponible para los ciudadanos, será en el ámbito del derecho de acceso donde los instrumentos de garantía tendrán más importancia, pues en materia de publicidad activa la garantía para la persona interesada en una información consiste en último término, en el acceso a la misma, no resultando tan relevante que el formato de puesta a disposición de la información sea a través de la web o en otro soporte, y en ese sentido la cuestión se reconduce a la garantía del derecho de acceso.

En materia de derecho de acceso, la institución más relevante es la garantía que supone para los ciudadanos tener la posibilidad de presentar una reclamación de rápida resolución, ante una autoridad independiente, contando por supuesto con el acceso directo o potestativamente en segunda instancia, a los tribunales ordinarios.

El control de la transparencia consiste en la comprobación, inspección y fiscalización de que los sujetos obligados a publicar información o a dar acceso a la que se les solicite, cumplen con las obligaciones que les imponen las normas, tanto en materia de publicidad activa como de derecho de acceso, y la intervención del órgano de control en caso de incumplimiento para poner fin a este.

El control de la transparencia puede configurarse de muy distintas maneras. En primer lugar, cabe someter a las mismas instituciones de control ambas vertientes de la transparencia, o adoptar soluciones distintas para la publicidad activa y para el derecho de acceso.

Por otro lado y respecto de la publicidad activa, hay que tener en cuenta que el ámbito subjetivo es muy variado, porque el concepto tan amplio de información pública que se maneja, hace que los sujetos obligados no sean únicamente las Administraciones Públicas y el sector público en su conjunto, sino que afecta a sujetos privados en razón de que cumplan funciones de interés general o porque se financian de forma relevante con fondos públicos¹. Además las cargas que se

¹El ámbito subjetivo de la Ley 19/2013 de la Ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno incluye en el artículo 2 e) a las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo y en el artículo 3 los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, y a las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

imponen a cada categoría de sujetos (Administraciones públicas, otros sujetos del sector público, sujetos estrictamente privados, sujetos obligados únicamente a suministrar información a la entidad a la que se encuentran vinculados) son de muy distinta entidad.

Abordar el sistema de garantía y control de la transparencia en nuestro país, es además un asunto evidentemente complejo porque la coexistencia de la normativa básica estatal con las leyes autonómicas, supondrá la vigencia de sistemas diversos difícilmente reconducibles a modelos homogéneos.

Únicamente la reclamación en materia de acceso que regula la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013) supone una garantía, es cierto que es la fundamental, con unas condiciones y un procedimiento uniformes. Sin embargo la configuración de los órganos que han de conocer estas reclamaciones, su composición y funciones varían enormemente como veremos.

En cuanto a los mecanismos de control la situación es de lo más heterogénea, va desde los supuestos en que solo se prevé un difuso velar por el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, a los supuestos en que se ha regulado un sistema de infracciones y sanciones claro y preciso.

Este trabajo trata de dar una visión general de cuál es la situación actual, en un momento en que el plazo para cumplir con las exigencias de la Ley 19/2013 está próximo a finalizar para las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

Para ello analizaremos las previsiones de la Ley 19/2013, y después veremos cómo se han desarrollado las Comunidades Autónomas en el ámbito que les corresponde respecto de la garantía y control de la transparencia pública.

II. LA CONFIGURACION DE LAS GARANTIAS Y EL CONTROL DE LA TRANSPARENCIA EN LA LEY 19/2013, DE TRAPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA Y BUEN GOBIERNO.

La Ley 19/2013, supone un gran avance al dotarnos de un marco normativo sobre la transparencia pública que nos equipara a los países de nuestro entorno económico y social². Establece unos estándares mínimos de publicidad activa aplicables a todo el sector público estatal, autonómico y local, y reconoce el derecho a acceder a la información pública regulando el procedimiento para su ejercicio.

Tiene por tanto, carácter de normativa básica en la casi totalidad de su extensión, incluidas las disposiciones sobre procedimiento. Únicamente algunos preceptos que regulan aspectos organizativos propios de la Administración General del Estado, carecen de carácter básico³. Responde así al reparto competencial que diseña la Constitución, en el que lo organizativo es competencia de cada entidad política, sea esta el Estado o las Comunidades Autónomas,

² Hasta ese momento, España, carecía de una ley general de acceso a la información pública (aunque sí se había aprobado la Ley 27/2006, por lo que se regulan los derechos de acceso a la información, la participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y la Ley 37/2007, sobre reutilización de la información del sector público, aprobadas por la necesidad de transponer sendas directiva comunitarias). El derecho de acceso a la información se regulaba en la Ley 30/1992 (artículos 35 y 37), que no cumplía los estándares exigidos por el Convenio 205.

³ No tienen carácter básico el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda

pero que debe garantizar en todo caso, un trato común a los administrados ante las Administraciones Públicas.

Respecto de las garantías y control de la transparencia, la Ley 19/2013 no establece un sistema completo y cerrado, sino que deja un amplio margen de actuación a las Comunidades Autónomas. Dedicó un escueto artículo 9, al control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa; regula en el artículo 24, con un enunciado que no es del todo correcto —Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno— la reclamación en materia de derecho de acceso; y destina el Título III a regular el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La configuración de las garantías y del control de la Transparencia en la Ley 19/2013, ha sido criticada por insuficiente en el plano de la publicidad activa, y por introducir elementos de confusión en la configuración de los órganos independientes que han de conocer de las reclamaciones en materia de acceso⁴.

1. La garantía y control de las obligaciones de publicidad activa.

La Ley se ocupa del control de las obligaciones de publicidad activa, únicamente en el ámbito estatal, atribuyendo las competencias para el control y cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa en el ámbito de la Administración General del Estado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG). Las previsiones del artículo 9 al referirse expresamente a la Administración General del

⁴ El Informe COM (2014) 38, de 3 de febrero de 2014, de la Comisión Europea y tiene muy en cuenta, por lo que se refiere a los capítulos nacionales, las recomendaciones e informes del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO). La Comisión Europea saluda la aprobación de la Ley de Transparencia como un «importante paso adelante», pero, entre otras cosas, subraya que esta Ley «no ha previsto garantías suficientes para la independencia de su mecanismo de control independiente y podría haberse dado más consideración a la mejora del régimen de sanciones » (pag. 15 del Anexo sobre España).

Estado, excluyen a gran parte de los obligados del sector público y a los sujetos privados. Se puede entender que el término «*Administración General del Estado*» incluye a todas las entidades del sector público estatal, aunque no estén consideradas Administración pública por el artículo 2.2 de la Ley 19/2013⁵, pero quedan claramente sin un sistema de control definido el resto de los entes del sector público autonómico y local, y los otros sujetos obligados del artículo 3, partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicales, y entidades privadas que se financian con fondos públicos. Es este un tema importante porque si bien como veremos, algunas leyes autonómicas prevén sistemas de control de las obligaciones de publicidad activa para la Administración autonómica y las entidades locales de su territorio, los partidos políticos, y las organizaciones sindicales y empresariales de ámbito estatal, y las entidades privadas que se financien en los umbrales que marca la Ley 19/2013 con fondos del Estado, quedarían al margen de cualquier control⁶.

Además, las funciones que se encomiendan al CTBG respecto de la Administración General del Estado suponen un control difuso pues no se establece un régimen de infracciones y sanciones detallado, sino que la Ley se limita a otorgarle la potestad «*de dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese de los incumplimientos e iniciar las actuaciones disciplinarias que procedan*», remitiendo para su ejercicio al procedimiento que se prevea

⁵ Otra interpretación más restrictiva sería entender incluidas en el término Administración General del Estado, solo a las entidades del sector público estatal a las que el artículo 2.2 equipara a las Administraciones a efectos de la Ley, que son las comprendidas en los apartados a) a d) del apartado 1 del mismo artículo 2, lo que dejaría fuera del ámbito del CTBG a las sociedades y fundaciones públicas. Ver: *Transparencia y Buen Gobierno*, Coordinadores: Elisa de la Nuez Sánchez-Casado y Carlota Tarín Quirós, La Ley, (pág. 217).

⁶ La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, somete a los partidos políticos y a las fundaciones y entidades vinculadas a más mecanismos de control y mayores exigencias de transparencia, y encomienda al Tribunal de Cuentas su control.

reglamentariamente en un futuro. La ausencia de un verdadero régimen sancionador en esta materia, tan criticada, no se debe a una imprevisión del legislador, sino que procede de una decisión consciente pues durante la tramitación parlamentaria de la Ley fueron numerosos las enmiendas y debates sobre esta cuestión.⁷

En consonancia con lo anterior, el artículo 38 que recoge las funciones del CTBG, le atribuye la «*evaluación*» del cumplimiento de la Ley, término que no implica control sobre los sujetos obligados, sino una valoración u opinión crítica sobre su actuación de forma general, y solo al Presidente del Consejo le corresponde «*velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad contenidas en el capítulo II del título I de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de esta Ley*», es decir en el ámbito estatal y en las condiciones que hemos expuesto.

Las decisiones que el Presidente del CTBG puede adoptar para que cesen los incumplimientos, no tienen carácter directamente ejecutivo por lo que se limitaran a realizar recomendaciones sobre las medidas a adoptar y en su caso, a iniciar un procedimiento disciplinario. Habrá que esperar al desarrollo reglamentario de la Ley para conocer el alcance de estas funciones, pero en ningún caso podrán implicar potestades sancionadoras.

Sobre el procedimiento disciplinario en materia de publicidad activa, la única previsión es la contenida en el último apartado del artículo 9 y también circunscrita al ámbito estatal⁸, consistente en establecer que «*El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave*

⁷ Sobre esta cuestión ver *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Coordinador: Emilio Guichot, Tecnos (pag. 197).

⁸ No hay ninguna duda respecto de la inaplicación del apartado 3 del artículo 9 al resto de las Administraciones públicas, pues la Disposición final octava de la Ley lo excluye del carácter de normativa básica. Posiblemente se trata de un error de técnica legislativa, ya que un precepto similar pero referido a las obligaciones en materia de derecho de acceso, el artículo 20.6 si tiene ese carácter.

a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora».

No deja de ser esta una previsión de difícil efectividad, puesto que queda indeterminado en que consiste el *incumplimiento reiterado*. Además solo resulta aplicable a los empleados públicos porque la propia Ley 19/2013, se olvida de tipificar dentro de las disposiciones de Buen Gobierno relativas a los altos cargos, las infracciones en relación con estas obligaciones.

Por último, del tenor literal del precepto se deduce que al CTBG, ni siquiera se le atribuye la facultad de iniciar *per se* el procedimiento disciplinario sino únicamente la de instar al órgano competente su incoación.

2. La garantía del derecho de acceso a la información y el control del cumplimiento de las obligaciones en esta materia.

Es este uno de los aspectos del sistema de garantías y control de la transparencia, que está más definido en la Ley 19/2013.

El derecho de acceso a la información pública se reconoce a cualquier persona y respecto de los contenidos y documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de los sujetos obligados⁹ y que hayan sido adquiridos o elaborados en el ejercicio de sus funciones.

En materia de derecho de acceso la Ley 19/2013, incorpora en el artículo 24 una reclamación frente a las resoluciones expresas o

⁹ El derecho se extiende de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 19/2013, sobre cualquier información que obre en poder de los sujetos obligados, que recordemos que son los del artículo 2 de la Ley 19/2013, es decir el sector público estatal, autonómico y local, la Casa del Rey, las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos, los órganos constitucionales y estatutarios y las Corporaciones de Derecho público. No afecta a los «*otros sujetos obligados*» del artículo 3.

presuntas en materia de derecho de acceso¹⁰. Se trata de una reclamación potestativa previa a la vía contencioso-administrativa, con un procedimiento rápido y sin costes, tal y como exige el Convenio 205 de 2009, del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos¹¹.

La reclamación tiene naturaleza de recurso administrativo especial, sustitutivo de los recursos ordinarios de alzada y reposición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), como expresamente dispone el artículo 23 de la Ley 19/2013.

Los interesados podrán por tanto optar entre presentar la reclamación o acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa. Lo que no es factible es que simultanear ambas impugnaciones, pues hay que considerar aplicable la regla que establece el artículo 116.2 LRJPAC para el recurso de reposición, y en consecuencia, presentada la reclamación del artículo 24 Ley 19/2013, habrá que esperar a la resolución expresa o por silencio administrativo para interponer el recurso contencioso.

¹⁰ La reclamación no opera únicamente frente a las resoluciones expresas o presuntas denegando el acceso, sino también en aquellos casos en que un tercero se sienta perjudicado por haberse formalizado el acceso a la información protegida por la normativa de protección de datos personales o por cualquier otro derecho o límite de los reconocidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013

¹¹ El Convenio 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, aprobado en 2009, marca un estándar mínimo en la materia. Regula el sistema de reclamaciones en el artículo 8:

1) *Un solicitante que pida un documento oficial y cuyo acceso le ha sido denegado expresamente o implícitamente, parcialmente o por completo, tendrá acceso a un procedimiento de reclamación antes de la apelación ante un tribunal u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley.*
2) *Un solicitante tendrá siempre acceso a un procedimiento de apelación rápido y barato, que implique la reconsideración por una autoridad pública o la revisión de acuerdo con el párrafo 1.*

En Derecho Comparado la mayor parte de los ordenamientos establecen un primer recurso obligatorio en vía administrativa, España es de los pocos países que da carácter potestativo a la reclamación administrativa.

Las Comunidades Autónomas podrán optar por mantener el recurso de reposición potestativo y compatible con la reclamación especial en materia de transparencia¹².

Se excluyen del ámbito de la reclamación según dispone el artículo 23.2 de la Ley 19/2013, las resoluciones dictadas por la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. Para las instituciones autonómicas se reafirma esta regla en la Disposición adicional cuarta. En todos estos casos sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo¹³.

El órgano competente para conocer de la reclamación en el ámbito de la Administración General del Estado es el CTBG, quedando a disposición de las Comunidades Autónomas la facultad de crear órganos específicos para conocer de las reclamaciones relativas a las solicitudes de acceso dirigidas a las Administraciones públicas de su ámbito territorial, o atribuir la competencia al citado CTBG mediante la suscripción de un convenio, tal y como dispone la Disposición adicional cuarta de la Ley.

¹² Como ha hecho la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Catalunya que en el Capítulo IV, Garantías del derecho de acceso a la información pública prevé un recurso administrativo en el artículo 38, de forme que las resoluciones expresas o presuntas dictadas respecto de una solicitud de acceso, pueden ser objeto de recurso potestativo de reposición ante el órgano que las ha dictado. Y a su vez el artículo 39 dispone que las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública y, en su caso, las que resuelvan el recurso de reposición pueden ser objeto de reclamación gratuita y voluntaria ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública

¹³ La Ley ha optado por no extender las obligaciones de transparencia de estas instituciones, más allá de las actividades sujetas a Derecho administrativo, habría sido más adecuado hablar expresamente de «actos en materia de personal, bienes o contratación», puesto que estos órganos pueden contratar personal laboral y celebrar contratos privados.

Resulta adecuado que las opciones que establece la Ley sean únicamente dos, crear un órgano con competencias en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los entes locales de su territorio, o atribuir la competencia al CTBG, sin que resulte factible crear órganos de ámbito inferior al autonómico. Posiblemente la experiencia que se tiene sobre los órganos que conocen de los recursos en materia de contratación pública haya pesado en el modelo adoptado, pues una proliferación de órganos con competencias similares en el ámbito local, además de suponer una fragmentación importante de criterios, dificulta enormemente configurarlos con la imprescindible independencia respecto del poder controlado¹⁴.

Siendo la reclamación del artículo 24 la garantía más importante para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, también es relevante, como una garantía previa, la contenida en el artículo 21 que obliga a las entidades a identificar claramente al órgano al que le corresponde conocer de las solicitudes de acceso.

Después de configurar de forma precisa y como hemos visto adecuada el procedimiento para hacer efectivo el derecho de acceso y las garantías para el caso de incumplimiento, la Ley 19/2013, sin embargo, es muy parca al abordar el control del cumplimiento por parte de los órganos competentes para tramitar y resolver las solicitudes de las funciones que tienen atribuidas. A pesar de que son obligaciones relevantes entre las que podemos reseñar la obligación de resolver en plazo las solicitudes, la necesidad de que la información que se traslade al ciudadano sea veraz y completa, etc., la única previsión específica

¹⁴Sobre las distorsiones que se derivan de la creación de órganos locales para conocer de los recursos en materia de contratación: «La resolución del recurso especial en materia de contratación en el caso de las Entidades Locales de Andalucía: novedades del Decreto 120/2014», M^a José Santiago Fernández en www.obcp.es

que les dedica la Ley 19/2013 se refiere al cumplimiento del plazo para resolver. El artículo 20.6 dispone:

«El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.»

En este caso, a diferencia de lo expuesto sobre el régimen disciplinario en materia de publicidad activa del artículo 9, el precepto tiene carácter básico y se extiende a todo el sector público.

Por otra parte, las competencias de control del CTBG en esta materia no van más allá de esa genérica evaluación de la aplicación de la Ley de la que hemos hablado.

3. La configuración del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

El CTBG tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar y actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines. Tiene naturaleza de organismo público de los previstos en la Disposición adicional decima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, forma parte pues de la llamada *«Administración Independiente»*.

Está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y su estructura, organización y funcionamiento ha sido objeto de desarrollo mediante la aprobación de su Estatuto por el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 34 de la Ley 19/2013, el CTBG tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad,

salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

Como vemos, siguiendo la naturaleza de la Ley 19/2013 al CTBG se le atribuyen competencias no solo en materia de transparencia sino también respecto del Buen Gobierno¹⁵.

El CTBG se compone de dos órganos: la Comisión y el Presidente que lo es también de la Comisión.

La Comisión está integrada por 7 vocales sin dedicación exclusiva:

- a) Un Diputado.
- b) Un Senador.
- c) Un representante del Tribunal de Cuentas.
- d) Un representante del Defensor del Pueblo.
- e) Un representante de la Agencia Española de Protección de Datos.
- f) Un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
- g) Un representante de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal.

Es una composición muy institucional, con representantes de los distintos poderes del Estado y de las principales instituciones constitucionales, en la que no se ha dado entrada a representantes de la sociedad civil ni a expertos en la materia.

Sus principales funciones en materia de transparencia son informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen la Ley 19/2013, o que estén relacionados con su objeto y aprobar la memoria anual en la que se analice el grado de aplicación

¹⁵ La inclusión de la materia de buen gobierno en la misma Ley que regula la transparencia fue muy criticada y responde más a la coyuntura político social del momento que a razones de técnica legislativa. Esa unión de materias en la misma norma ha llevado a atribuir al CTBG competencias sobre ambas.

de la Ley y se proporcione información detallada sobre el cumplimiento de las obligaciones en ella previstas.

Es al Presidente al que le competen las funciones ejecutivas en materia de transparencia, de ahí la relevancia de su figura.

Es nombrado por un periodo no renovable de cinco años, mediante Real Decreto a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional previa comparecencia de la persona propuesta ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, Comisión que deberá refrendar el nombramiento por mayoría absoluta¹⁶.

Al Presidente le corresponde conocer de las reclamaciones en materia de derecho de acceso y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad en el ámbito de la Administración General del Estado. Para el cumplimiento de sus funciones puede recabar información de las distintas Administraciones Públicas.

Además tiene competencias de interpretación de la Ley 19/2013, puede adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, aprobando, previo informe de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, directrices, recomendaciones o guías relativas a su aplicación o interpretación y responder las consultas que, con carácter facultativo, le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información.

El CTBG está sometido en su actuación a los principios de transparencia y participación según dispone el artículo 6 de su Estatuto,

¹⁶ Algunos autores consideran que habría de exigirse una mayoría más cualificada para conseguir un acuerdo más amplio entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria. A título de ejemplo el nombramiento del Defensor del Pueblo, de los Consejeros del Tribunal de Cuentas, de los miembros del Tribunal Constitucional exige una mayoría de tres quintos. En otros casos la exigencia es de dos tercios, como es el caso del Presidente y miembros del Consejo de Administración de la Corporación Radio Televisión Española,

así todas las resoluciones del Consejo — y en este punto no se refiere únicamente a la resolución de reclamaciones de acceso que conforme al artículo 24 de la Ley 19/2013 están sometidas a publicidad— una vez adoptadas y notificadas y previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, serán objeto de publicación en la página web institucional del organismo, así como en el Portal de la Transparencia¹⁷. También un resumen de la memoria anual del Consejo será publicado en el «Boletín Oficial del Estado».

Por otra parte el CTBG debe articular mecanismos de participación como vía de colaboración de los ciudadanos en el mejor desempeño de las funciones del organismo y para favorecer el cumplimiento de la normativa de transparencia y buen gobierno.

El CTBG rinde cuentas ante las Cortes Generales a las que elevará anualmente una memoria sobre el desarrollo de sus actividades y sobre el grado de cumplimiento de la Ley 19/2013, asimismo el Presidente comparecerá ante la Comisión correspondiente para dar cuenta de tal memoria, así como cuantas veces sea requerido para ello.

4. Las competencias de las Comunidades Autónomas en la configuración de las garantías y control de la transparencia.

Las Comunidades Autónomas no tuvieron participación en el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, lo que fue objeto de numerosas críticas¹⁸, pues la Ley 19/2013 impone a las Comunidades Autónomas, como al resto de las Administraciones públicas, importantes obligaciones en materia de transparencia, declarándolas normativa

¹⁷ A la vista de esta publicidad no se entiende la previsión del mismo artículo 24 de la Ley 19/ 2013 que prevé que el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunique al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte respecto de las reclamaciones de acceso.

¹⁸ Clara I. Velasco Rico, Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, REAF, núm. 17, abril 2013.

básica al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.^ª -condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales-, 149.1.13.^ª -Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica- y 149.1.18.^ª -Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas- de la Constitución¹⁹.

Sin embargo, respeta su autonomía organizativa en base a las competencias que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas para adaptar las normas básicas de régimen jurídico y de procedimiento administrativo común a sus peculiaridades organizativas, y a su competencia exclusiva en materia de organización administrativa.

Las Comunidades Autónomas tienen la decisión sobre a quién atribuir la competencia para conocer de las reclamaciones de acceso, no solo en su ámbito sino también para las entidades locales de su territorio, tienen un amplísimo margen de actuación sobre el diseño de la autoridad independiente en caso de que decidan no convenir con el CTBG, y pueden establecer los sistemas de control que consideren oportunos.

Es verdad que por lo que respecta al procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso, la Ley 19/2013, establece una regulación muy completa y detallada, pero es que en este caso la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas tiene que garantizar a los administrados un trato común ante todas ellas y lo mismo ocurre respecto de la regulación de la reclamación potestativa.

¹⁹ Estos son los preceptos invocados por la Disposición final octava de la Ley 19/2013, aunque no distingue en que título en particular se sustenta el carácter básico de cada uno de sus preceptos.

La configuración de las garantías y control de la transparencia queda en gran parte en la esfera de competencias autonómicas. Como ha señalado el profesor Guichot, el ámbito propio de las normas autonómicas, está, dentro del marco de la normativa básica de la Ley 19/2013, en la ampliación de las materias sujetas a publicidad activa y la determinación de los medios para llevarla a cabo, en las disposiciones de organización y en las medidas para garantizar la eficacia del derecho y en la creación de autoridades independientes de transparencia o la atribución de sus competencias a autoridades ya existentes, incluida la posibilidad de conveniar con el CTBG.

De todas estas competencias, es la del diseño de los sistemas y órganos de control la más relevante, puesto que la ampliación de materias objeto de publicidad, es una cuestión que no exige realmente de una norma, sino que debe responder a una actitud proactiva de los sujetos públicos que responda a las demandas que vayan surgiendo de la sociedad; los aspectos organizativos, siendo importantes no admiten grandes innovaciones, de hecho las Comunidades Autónomas están diseñando modelos de organización muy similares; sin embargo, en el ámbito de garantías y control existe un amplio campo de decisión y se pueden implantar sistemas más avanzados que los que diseña la Ley 19/2013.

III. LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LAS GARANTIAS Y EL CONTROL DE LA TRANSPARENCIA.

1. Visión general de cómo han configurado las Comunidades Autónomas los sistemas de garantía y control de la transparencia.

Conforme a lo que hemos visto, la Ley 19/2013 solo se pronuncia respecto del órgano que en el sector público autonómico y local ha de

conocer de la reclamación en materia de derecho de acceso, previendo la potestad de cada Comunidad Autónoma de optar por crear su propio órgano o conveniar con el CTBG, decisión que vincula a las entidades locales de su territorio.

Ninguna previsión contiene la Ley respecto de la configuración y funciones de los órganos autonómicos, salvo alguna referencia a la necesaria coordinación entre estos órganos y el CTBG (artículo 38.1 g) y a la necesidad de que sean independientes (Disposición adicional cuarta).

Por otro lado la Ley 19/2013, no incluye ninguna obligación para que las Comunidades Autónomas regulen el control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de las relativas al derecho de acceso, quedando a su iniciativa el establecer sistemas de control. Lo que si queda claro es que en este aspecto las Comunidades Autónomas no pueden recurrir a atribuir las competencias al CTBG, pues la posibilidad de formalizar un convenio con el mismo la circunscribe la Ley únicamente a la atribución de la resolución de las reclamaciones en materia de acceso²⁰. Esta circunstancia como veremos más adelante ha podido pesar en las decisiones de las Comunidades Autónomas.

En el momento de escribir estas líneas, solo diez de las diecisiete Comunidades Autónomas tienen aprobadas normas que regulen aspectos de la garantía y control de la transparencia: Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia, y la Comunidad Valenciana²¹. En todos los casos se

²⁰ Y el Estatuto del CTBG abunda en esa línea previendo solo la atribución de la competencia para resolver las reclamaciones de acceso.

²¹ Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias, Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Catalunya, Ley 4/2013, de 21

trata de normas aprobadas con posterioridad a la Ley 19/2013, o que tuvieron una tramitación paralela a ella, aunque se aprobaran con anterioridad como es el caso de Extremadura.

Las leyes autonómicas sobre transparencia anteriores — Ley 4/2006, de 30 junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en Administración Pública Gallega, Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de Baleares y Ley Foral Navarra11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto — no contemplan ningún sistema de control ni de garantías, más allá de los recursos administrativos ordinarios, y como es obvio, no se pronuncian sobre el órgano que ha de conocer de las reclamaciones en materia de derecho de acceso.

De estas diez Comunidades Autónomas que han regulado, con mayor o menor amplitud los sistemas de garantía y acceso, vamos a realizar un estudio comparado. Comenzaremos analizando las posturas adoptadas por las Comunidades Autónomas respecto de la creación de órganos específicos para conocer de las reclamaciones en materia de derecho de acceso, y posteriormente estudiaremos los sistemas de control previstos en su caso.

2. La configuración de los órganos que van a conocer en el ámbito autonómico de las reclamaciones en materia de derecho de acceso.

Las Comunidades Autónomas no solo tienen la facultad sino la obligación de definir cuál va a ser el órgano que conozca de las reclamaciones en materia de derecho de acceso en el sector público

mayo de Gobierno Abierto de Extremadura, Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia y Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación

autonómico y local de su ámbito territorial. La garantía que representa para el derecho de acceso a la información, el artículo 24 de la Ley 19/2013, y que permite cumplir los estándares del Convenio 205, no está completa sin esta decisión de las Comunidades Autónomas, de ahí su relevancia.

Hay que poner de manifiesto que el plazo del que disponen las Comunidades Autónomas para adaptarse a las obligaciones de la Ley 19/2013, y en concreto en lo que ahora nos ocupa, para decidir si convenir la resolución de las reclamaciones en materia de derecho de acceso con el CTBG o crear su propio órgano específico, finaliza el próximo 10 de diciembre de 2015. Más adelante nos referiremos a las consecuencias del incumplimiento de este plazo.

Como hemos avanzado, diez Comunidades Autónomas se han pronunciado ya sobre la cuestión: Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Murcia y la Comunidad Valenciana han optado por atribuir la competencia a un órgano propio. Solo La Rioja se ha inclinado por convenir con el CTBG. Extremadura, que como se ha indicado aprobó su ley antes de la aprobación de la Ley 19/2013, deja abiertas ambas posibilidades.

No debe de sorprender que la atribución de la competencia a un órgano propio sea mayoritaria, la Ley 19/2013 parece inclinarse hacia ello, pues hace mucho hincapié en la necesaria coordinación entre el CTBG y estos órganos, dando casi por sentado que el convenio con el CTBG va a ser la opción minoritaria²².

²² La colaboración a la que se refiere el artículo 38 g) de la Ley 19/2013, se desarrolla en el Estatuto del CTBG, artículo 5, en el que se prevé la celebración de al menos, una reunión anual de los organismos creados para resolver las reclamaciones de acceso.

Por otro lado hay dos circunstancias que pueden haber pesado en la postura que han adoptado la mayoría de las Comunidades Autónomas.

La primera que convenir con el CTBG no resuelve en bloque el control de la transparencia, ya que como se ha adelantado en el epígrafe anterior, la Ley 19/2013 solo prevé que se le encomiende la resolución de las reclamaciones de acceso, pero no el control de las obligaciones de dar acceso a la información²³.

La segunda es la configuración del CTBG, pues aunque la composición del mismo es plural y con un cierto grado de especialización —hay un representante de la Agencia Española de Protección de Datos y otro del Defensor del Pueblo— lo que evidentemente puede favorecer la independencia y calidad de sus actuaciones, lo cierto es que la resolución de las reclamaciones en materia de derecho de acceso corresponde en exclusiva al Presidente del CTBG, que es nombrado a propuesta del Gobierno, si bien Ley prevé la comparecencia previa de la persona propuesta ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados que deberá refrendar el nombramiento por mayoría absoluta²⁴.

La configuración de los órganos autonómicos que van a conocer de las reclamaciones en materia de derecho de acceso, es muy diversa, siendo imposible reconducir hacia un modelo básico.

Para empezar de las ocho Comunidades Autónomas que han decidido no convenir con el CTBG, no todas han creado órganos nuevos, sino que buscando optimizar y contener el gasto público, han

²³ A pesar de que parte de la doctrina entendía que la atribución de funciones en materia de transparencia por las Comunidades Autónomas al CTBG, recogida en la Disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013 podía ser objeto de una interpretación amplia (Transparencia y Buen Gobierno, Coordinadores: Elisa de la Nuez Sánchez-Casado y Carlota Tarín Quirós, La Ley, (pag. 220), el Estatuto del CTBG no dejan lugar a duda de que no es esa la opción del legislador.

²⁴ La forma de designación del Presidente del CTBG ha sido criticada por la Comisión Europea en el Informe COM (2014) 38, de 3 de febrero de 2014, antes citado y por diversos autores como M. Sanchez Moron y E. Guichot.

optado por asignar las competencias a órganos ya existentes, como es el caso de la Comunidad de Madrid y de Castilla y León.

La Comunidad de Madrid ha atribuido al Consejo Consultivo la competencia de salvaguardar el derecho a la información pública, resolviendo las reclamaciones de acceso. Esta configuración parece que puede variar si, como ha avanzado la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, con ocasión de la aprobación del proyecto de ley que suprime el Consejo Consultivo de esa Comunidad, se lleva a cabo una redistribución de las competencias ejercidas por dicho órgano y, en cuanto a las reclamaciones contra los actos en materia de acceso a la información pública de la Administración autonómica y de las entidades locales de la Comunidad, se atribuye la competencia para resolver al Tribunal Administrativo de Contratación Pública que también tendrá las competencias sancionadoras en materia de buen gobierno.

Por su parte Castilla y León ha creado el Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia, pero no se trata en puridad de un órganos nuevos pues las funciones del Comisionado se atribuyen al Procurador del Común, y la Comisión está formada por personal al servicio de esa institución.

La naturaleza jurídica de los órganos de nueva creación no implica con carácter general, una institucionalización, solo Andalucía configura su Consejo de Transparencia y Protección de Datos como una entidad pública con personalidad jurídica propia, el resto se configuran como órganos sin personalidad jurídica propia, adscritos a la Administración Regional (Murcia, Aragón, Comisión de Garantía del Acceso a la Información Pública en Cataluña, Comunidad Valenciana) o directamente dependientes del Parlamento regional como es el caso

del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información de Canarias.

En general la mayoría de los órganos autonómicos, son órganos colegiados, solo Canarias opta por crear un órgano unipersonal, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias. El resto de las Comunidades Autónomas o bien crean un órgano colegiado que es al que atribuyen todas las funciones decisorias (Consejo de Transparencia de Aragón, Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en Cataluña, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid actuando como Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, Consejo de Transparencia de la Región de Murcia) o crean un órgano con una composición dual con un presidente o director y una comisión o colegio. Entre los órganos que responden a este último modelo hay muchas variantes.

Andalucía crea un Consejo de Transparencia y Protección de Datos, en el que la Dirección, órgano unipersonal, resuelve las reclamaciones en materia de derecho de acceso y ejerce el control de la publicidad activa, quedando la Comisión Consultiva como órgano de participación y asesoramiento. Es un modelo muy similar al del CTBG.

Castilla y León crea el Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia. A la Comisión de Transparencia le corresponderá conocer las reclamaciones de acceso, mientras el Comisionado es el encargado de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

Valencia crea el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, compuesto por una comisión ejecutiva que resuelve las reclamaciones en materia de acceso y vela por el

cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, y una Comisión Consultiva.

En resumen, la tendencia mayoritaria es que las reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información se resuelvan por un órgano colegiado, solo el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía y el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, resolverán como órganos unipersonales las reclamaciones de acceso.

La opción de encomendar a un órgano colegiado el conocimiento de una materia tan sensible como esta, ha sido cuestionada desde algún sector doctrinal, entendiéndose que dificulta la necesaria agilidad en la tramitación de estos procedimientos. Sin embargo es indudable que un órgano colegiado da una mayor garantía de imparcialidad e independencia, y que siempre que la colegialidad no sea excesiva — serviría como ejemplo el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, con su Comisión Ejecutiva compuesta por el Presidente y tres vocales— el desenvolvimiento de las funciones no tiene por qué verse entorpecida.

Este es el modelo que posiblemente se imponga en otras Comunidades Autónomas que como Murcia o Aragón tienen pendiente el desarrollo de la estructura y régimen de funcionamiento de sus respectivos Consejos de Transparencia.

Cabe traer aquí como ejemplo de buena práctica, los tribunales creados para conocer de los recursos en materia de contratación pública, que se han impuesto sobre los órganos unipersonales, demostrando que la colegialidad favorece la imparcialidad e independencia sin que se pierda agilidad.

Es interesante revisar la composición de los órganos colegiados autonómicos —dejando al margen los casos de la Comunidad de Madrid y de Castilla y León que como hemos visto optan por atribuir las funciones de garantía de la transparencia a órganos ya existentes—, pues recordemos que una de las críticas que se ha hecho al CTBG es la ausencia de representantes de la sociedad civil y de expertos en materia de transparencia. Salvo el caso de Cataluña que ha optado por crear una Comisión eminentemente técnica, con unos miembros a los que se exige una competencia profesional muy precisa, el resto de los consejos de transparencia de Andalucía, Aragón, Murcia y Comunidad Valenciana, están formados además de por representantes de los parlamentos autonómicos y de las instituciones más relevantes de la comunidad — defensores del pueblo, cámaras de cuentas, consejos consultivos, etc.—, por representantes de lo que podríamos llamar sociedad civil que abarcaría a los representantes de las asociaciones de consumidores y usuarios, de intereses económicos y sociales, de los agentes sociales, de los colectivos más representativos, etc.

Todos ellos incluyen además a representantes de las universidades y de las entidades locales, excepto en el Consejo de Transparencia de Murcia posiblemente porque las obligaciones en materia de publicidad activa que recoge la Ley 12/2014 se circunscriben al ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, aunque solo la Ley 1/2014 de Andalucía se refiere expresamente a la posibilidad de nombrar expertos para formar parte del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, hay que entender que en el resto de los Consejos, esta *expertise* puede venir garantizada a través de los representantes de la universidad o de las asociaciones pro-acceso.

La participación de los parlamentos autonómicos en la designación de estos órganos es relevante. En muchos casos es al parlamento al que

le corresponde la designación del titular del órgano si este es unipersonal como ocurre en el caso del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información de Canarias, o la de todos los miembros del órgano colegiado, o al menos de los más relevantes.

Así el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que es quien recordemos tiene las competencias ejecutivas, es designada por el Parlamento de Andalucía; por mayoría absoluta, y debe de ser persona de reconocido prestigio y competencia profesional.

El Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, es elegido por mayoría de tres cuartas partes del Parlamento de Canarias, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional.

Los miembros de la Comisión de Garantía del Derecho a la Información Pública de Cataluña, un mínimo de tres y un máximo de cinco, son designados por el Parlamento de Cataluña por mayoría de tres quintas partes. En este caso se establece con gran precisión la competencia profesional exigida: juristas especialistas en derecho público y técnicos en materia de archivos o de gestión documental, elegidos entre expertos de reconocida competencia y prestigio y con más de diez años de experiencia.

Al Presidente del Consejo de Transparencia de Murcia, lo designa la Asamblea Regional y a los miembros de la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, también los nombran las Cortes por mayoría de tres quintos, entre expertos de competencia o prestigio reconocido y con más de diez años de experiencia profesional.

Solo la ley aragonesa no contiene una previsión similar, si bien en el Consejo de Transparencia se integra un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón y cabe pensar que la norma que desarrolle la designación de los miembros del Consejo opte por que la participación del parlamento autonómico sea relevante en este aspecto²⁵.

Sí son comunes los principios de actuación que se exigen de estos órganos: objetividad, autonomía, plena independencia, en algunos casos se añade la profesionalidad, como en el caso de Murcia y de Andalucía. Ahora bien a la vista de la composición de los Consejos hay que entender que quizás lo que quiere transmitir es que deben tomar sus acuerdos desde una orientación técnico-jurídica y no con criterios de oportunidad. Solo para los miembros de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, se precisa que deben ser juristas especialistas en derecho público y técnicos en materia de archivos o gestión documental, elegidos entre expertos de reconocida competencia y prestigio y con más de diez años de experiencia profesional.

La independencia se refuerza estableciendo plazos para el ejercicio del cargo superiores a una legislatura —5 años— y en el carácter no renovable de la designación como es el caso del Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias y del Presidente del Consejo de Transparencia de Murcia.

²⁵ El modelo de Consejo de Transparencia que diseña la Ley aragonesa 8/2015, es muy abierto. Prevé una composición muy plural con participación política (representantes de los Grupos Parlamentarios), de las instituciones más relevantes de la Comunidad, de la Universidad y de la sociedad civil, pero remite al desarrollo reglamentario el sistema de designación, así como el diseño de la organización y del funcionamiento, desarrollo reglamentario en el que participaran todas las instituciones implicadas.

No se cita expresamente pero el principio de transparencia también debe presidir las actuaciones de estos órganos. Aunque la Ley 19/2013 no hace extensiva la obligación que impone al CTBG en el artículo 24 de dar publicidad a las resoluciones de las reclamaciones sobre derecho de acceso previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos, cabe entender que es aplicable por analogía y todas las normas autonómicas recogen expresamente la exigencia de publicidad por medios electrónicos.

Con carácter general las Comunidades Autónomas han tomado en consideración la necesidad de no incrementar el gasto público en un contexto de dificultades económicas. Por ello aunque se opte por crear órganos de nueva planta, se tiende a que sus miembros no tengan dedicación exclusiva – Consejo de Transparencia de Aragón, miembros del Consejo de Transparencia de la Región de Murcia a excepción de su presidente, Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana -. El régimen de dedicación no exclusiva es lógica tratándose de órganos colegiados y no parece que el volumen de actividad que les corresponderá en el desempeño de sus funciones pueda exigir otro régimen. Hay que tener en cuenta que el antecedente que supone el funcionamiento del CTBG ha puesto de manifiesto que el volumen de reclamaciones es muy inferior al esperado, en consonancia con el número de solicitudes de acceso presentadas en el ámbito de la Administración General del Estado muy alejado de las previsiones iniciales²⁶.

Hemos visto las distintas modalidades que han seguido la Comunidades Autónomas al configurar los órganos que van a conocer

²⁶ Según consta en el Informe de actividades del CTBG 2015, en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 18 de agosto de 2015, se recibieron 232 reclamaciones. Durante ese mismo periodo se presentaron en el ámbito de la Administración General del Estado 2.300 solicitudes, muy lejos de las 40.000 previstas (Fuente: [www. El Confidencial.com](http://www.ElConfidencial.com))

de las reclamaciones de acceso, pues bien, esa heterogeneidad se da también en las funciones que se les asignan.

En primer lugar, algunos de ellos asumen competencias en materias ajenas a la transparencia. El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía asume, como su propio nombre indica, las funciones de agencia autonómica de protección de datos. Por su parte el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana y el Consejo Consultivo de Madrid actuando como Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, asumen competencias para garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

Pero también circunscribiéndonos al ámbito de la transparencia las competencias asumidas pueden ser muy distintas. En algunos casos estas competencias se limitan a resolver las reclamaciones en materia de derecho de acceso, como es el caso del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid actuando como Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información de Cataluña.

En el resto de los casos los órganos creados asumen también competencias de fomento e impulso de la transparencia, y de control sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de dar acceso a la información, aunque con distinta intensidad como veremos más adelante.

Una novedad relevante es la previsión de la Ley 19/2014 de Cataluña, que permite a la Comisión de Garantía de Derecho de Acceso como órgano de mediación en esta materia²⁷.

Finalmente, la mayoría de las normas autonómicas exigen que los órganos de garantía u control de la transparencia rindan cuenta de su actividad y del cumplimiento de las obligaciones de transparencia ante los Parlamentos regionales, mediante la presentación de un informe anual.

3. Las reclamaciones en materia de acceso en el ámbito autonómico y local, durante el periodo transitorio para la plena efectividad de la Ley 19/2013, y finalizado el mismo.

La redacción de la Disposición final novena de la Ley 19/2013, relativa a su entrada en vigor, ha dado lugar a confusión, sobre todo respecto de su efectividad en el ámbito autonómico y local. La misma dice:

«La entrada en vigor de esta ley se producirá de acuerdo con las siguientes reglas:

– Las disposiciones previstas en el título II entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

– El título preliminar, el título I y el título III entrarán en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

– Los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley.»

El Título I, el que se refiere a la Transparencia de la actividad pública entró en vigor el 10 de diciembre de 2014, si bien para las Comunidades

²⁷ Los artículos 42 y siguientes de la Ley 19/2014 prevén que las reclamaciones en materia de acceso puedan resolverse mediante un procedimiento de mediación voluntario que deberá finalizar en el plazo de un mes y que exige acuerdo de todas las partes implicadas.

Autónomas y entes locales tienen de plazo hasta el próximo 10 de diciembre de 2015, para adaptarse a las obligaciones que les impone la Ley 19/2013, que son fundamentalmente dos: crear sus portales de transparencia y en el caso de las Comunidades Autónomas tomar la decisión sobre que órgano va a conocer de las reclamaciones de acceso en su ámbito y en el de las entidades locales de su territorio.

Pero en materia de derecho de acceso, no podemos desconocer que el capítulo III del Título I, que regula el procedimiento y condiciones del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, entró en vigor el 10 de diciembre del año pasado quedando modificados en virtud de la Disposición final primera los artículos 35. h) y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En concreto, el artículo 37 pasa a tener la siguiente redacción:

«Artículo 37. Derecho de acceso a la información pública.

Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.»

Por tanto, el procedimiento para acceder a la información que ahora se regula en la Ley 19/2013 — y que supone cambios muy importantes respecto de la regulación anterior, en los que no vamos a entrar por no ser objeto de este trabajo— ya está en vigor y debe aplicarse a toda solicitud de acceder a la información, independientemente de la Administración a la que se dirija.

Ocurre sin embargo que hasta que las Comunidades Autónomas no creen sus órganos independientes para conocer de las reclamaciones

en materia de derecho de acceso o convenien con el CTBG, frente a las solicitudes de acceso de las Administraciones de su ámbito territorial solo cabrán los recursos ordinarios quedando demorada la efectividad de la reclamación regulada en el artículo 24 de la Ley 19/2013.

La pregunta que surge inmediatamente es que ocurrirá en aquellas Comunidades Autónomas que llegado el 10 de diciembre próximo no hayan atribuido la competencia. Para algún sector de la doctrina la redacción literal del artículo 24, permitía entender que las competencias se atribuían de forma supletoria al CTBG *«salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico»*.

Sin embargo la literalidad de la Disposición adicional cuarta a la que remite el artículo 24, planteaba dudas, fundamentalmente porque la competencia del CTBG en el ámbito autonómico quedaba supeditada a la suscripción del correspondiente convenio.

El CTBG solicitó informe a la Abogacía del estado que lo emitió con fecha 12 de junio de 2015²⁸. La consulta literal era:

«1º.- Si al momento de la plena entrada en vigor de la Ley 19/2013, una Comunidad Autónoma determinada no ha establecido un órgano específico para la resolución de las reclamaciones ni ha suscrito un convenio de colaboración con el Consejo de transparencia y Bien Gobierno, ¿puede entenderse automáticamente atribuida a este la competencia para resolver las reclamaciones deducidas respecto de los actos de la correspondiente Administración o de las Entidades Locales de su territorio en materia de acceso a la información?».

Y 2º.- En caso negativo, ¿qué medidas o actuaciones debería adoptar este Consejo dentro del marco de la Ley 19/2013 y el sistema

²⁸ Disponible en:

http://consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/informes_consultas/informes.html

constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas?»

El informe considera que en ningún caso se puede entender que llegado el caso, el CTBG tiene atribuidas las competencias de forma supletoria, sino que dicha atribución requiere un acto expreso de la Comunidad Autónoma y la suscripción del correspondiente convenio, y ello porque la Disposición adicional cuarta atribuye a la Comunidades Autónomas una competencia legislativa que según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en caso de omisión de la Comunidad no puede ser suplida por la legislación estatal.

El CTBG, prosigue el informe, no puede ejercitar ninguna medida para compeler a las Comunidades Autónomas a que ejerciten las competencias que les atribuye la Ley 19/2013. Únicamente podría aplicarse lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución precepto que dispone:

«1.Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas»

Obviamente la trascendencia de este mecanismo impone una valoración muy meditada, lo que deja un poco en el aire la efectividad de la reclamación previa. Hay que confiar en que la presión social, las exigencias de regeneración llevaran a los Comunidades Autónomas a cumplir con esta importante competencia que les atribuye la Ley 19/2013.

4. El control de las obligaciones en materia de transparencia.

Establecer un sistema integral de control de las obligaciones de transparencia es un reto difícil. En primer lugar porque debe abarcar tanto al cumplimiento de las obligaciones en materia de derecho de acceso como de las referidas a la publicidad activa.

Mientras que en las primeras es bastante sencillo diseñar un sistema de infracciones y sanciones, pues los sujetos obligados son bastante homogéneos —entidades del sector público y corporaciones de Derecho público respecto de sus actuaciones sujetas a derecho administrativo— y las personas responsables en el ámbito público deben estar identificadas pues así lo exige la Ley 19/2013,²⁹ en el caso de las obligaciones de publicidad activa existen obligados de muy distinta naturaleza —Administraciones públicas, entidades del sector público, entidades privadas subvencionadas, partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales— y en algunos casos es difícil identificar quienes sean efectivamente responsables de los incumplimientos.

Por otra parte, la necesidad de un sistema sancionador es imprescindible en el supuesto de las obligaciones en materia de derecho de acceso puesto que incide directamente en las personas responsables y tiene un efecto ejemplificador respecto de los altos cargos y empleados públicos.

En materia de publicidad activa, la responsabilidad resulta más difusa y por ello es más difícil diseñar un sistema de infracciones y sanciones adecuado. La responsabilidad de la institución o entidad que

²⁹ El artículo 21.2 exige que las entidades obligadas identifiquen claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso

no pública una información está clara, pero descender a atribuir responsabilidad disciplinaria a personas concretas, altos cargos y empleados públicos, es complicado salvo que se trate de organizaciones pequeñas. La información que debe publicarse difícilmente estará en manos de una sola persona, del responsable de la web de transparencia, en la mayoría de los casos serán muchas las personas implicadas en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

A mayor abundamiento en este ámbito de la transparencia puede resultar más efectiva la reprobación social o el reconocimiento de una buena praxis, y como ejemplo de ello podemos remitirnos a los rankings de transparencia que elaboran algunas organizaciones no gubernamentales. Obtener una buena posición en estos rankings es un objetivo para muchas entidades por el reconocimiento ciudadano que conlleva.

Después de estas reflexiones generales procede analizar cuál es la situación actual del control de la transparencia en España, analizando los sistemas que las Comunidades Autónomas prevén implantar, partiendo de la base de que como hemos dicho la Ley 19/2013 solo establece unas competencias de control de la publicidad activa del CTBTG respecto de la Administración General del Estado, sin pronunciarse en ningún caso sobre el resto de los sujetos obligados públicos y privados, y sobre el incumplimiento de las obligaciones en materia de derecho de acceso existe una previsión muy escueta de sus consecuencias en el ámbito disciplinario en el artículo 20. Habrá que ver hasta qué punto las normas autonómicas pueden llenar este vacío.

Podría decirse que de las diez Comunidades Autónomas que han regulado la materia de transparencia a la luz de la Ley 19/2013, la mayoría ha establecido sistemas de control de las obligaciones de

transparencia, salvo Extremadura, La Rioja y Madrid que han limitado sus previsiones a reglamentar qué órgano conocerá de las reclamaciones en materia de derecho de acceso, en el caso de Extremadura sin definir si optara por crear un órgano propio o conveniara con el CTBG. El resto, en mayor o menor medida, han previsto sistemas de control. Se trata de sistemas muy heterogéneos que van desde el establecimiento de un régimen específico de infracciones y sanciones, hasta sistemas de control difusos.

Hay que aclarar que en todo caso se excluyen de los sistemas de control a los parlamentos autonómicos y órganos estatutarios, de acuerdo con el tratamiento que les da la Ley 19/2013 que en materia de derecho de acceso prevé que sus decisiones sean directamente impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa³⁰. Bien es cierto que lo habitual será que los reglamentos parlamentarios regulen estas cuestiones y establezcan medidas de control sobre el resto de las instituciones.

Comenzando por las Comunidades Autónomas que aunque han abordado el control del cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, no han regulado un sistema de infracciones y sanciones, estudiaremos los casos de Aragón, Castilla y León y Murcia.

La Ley aragonesa 8/2015 dedica un precepto, el artículo 41, al control de la transparencia, competencia que atribuye respecto de todas las Administraciones públicas aragonesas, al Consejo de Transparencia de Aragón, el cual podrá dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas necesarias par el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que proceda. En este sentido

³⁰ La Ley 19/2013 extiende el tratamiento del poder legislativo a los órganos constitucionales y a las instituciones autonómicas análogas, lo que en el caso del Consejo de Estado, Consejo Económico y Social (y sus homólogos autonómicos) no tiene razón de ser ya que no tienen una vinculación directa con el poder legislativo.

identifica como infracción grave el incumplimiento reiterado de las obligaciones en materia de transparencia para aquellos responsables sometidos a régimen disciplinario³¹. Y cuando el responsable no esté sometido a régimen disciplinario se dará cuenta del incumplimiento a la Administración o entidad que se trate, al Justicia de Aragón y a las Cortes de Aragón.

Prevé multas coercitivas para los obligados a suministrar información concretando que serán los Pliegos de Cláusulas que rijan los contratos y las bases reguladoras de las subvenciones las que recojan de forma expresa estas obligaciones. Las multas podrán reiterarse si una vez requerida la información este no se pone a disposición y en todo caso no podrán exceder del 5% del importe del contrato o subvención.

Además el incumplimiento por los sujetos privados y por los prestadores de servicios públicos podrá dar lugar a la pérdida total o parcial de las subvenciones y ayudas.

Estamos por tanto ante unas previsiones que si bien no constituyen un régimen sancionador en sentido estricto, sí que recogen medidas frente al incumplimiento de los diversos sujetos obligados.

Murcia atribuye a su Consejo de Transparencia la evaluación de las obligaciones de publicidad activa por parte del sector público autonómico – no afecta a las entidades locales ya que a estas no se les aplican esas obligaciones de la Ley 12/2014 – y de los sujetos privados, pudiendo el Consejo adoptar medidas para subsanar el incumplimiento.

En términos parecidos la Ley 3/2015, de Castilla y León atribuye la competencia de velar por el cumplimiento de las obligaciones de

³¹ Recordemos que la previsión similar contenida en el artículo 9 de la Ley 19/2013 no tiene carácter de norma básica y por tanto no resulta aplicable en el ámbito de las Administraciones autonómicas y locales.

publicidad activa al Comisionado de Transparencia, incluyendo en este caso a las entidades locales.

Ninguna de las dos leyes citadas tipifica ninguna infracción, ni siquiera a efectos disciplinarios.

Andalucía, Canarias, Cataluña y Valencia sí que disponen de regímenes de infracciones y sanciones en materia de transparencia. Recordemos que el Derecho Administrativo sancionador se basa en el principio de legalidad del que derivan los principios de tipicidad y de reserva legal, lo que exige atribuir la potestad sancionadora a los órganos que deban ejercerla, tipificar las conductas a las que se anudará una sanción administrativa y prever las sanciones aplicables.

En todos los casos, excepto en Cataluña, este régimen se compagina con las competencias de los órganos creados para conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información —Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información de Canarias y Consejo de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana— para velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa e instar la incoación de expedientes disciplinarios o sancionadores, y en el caso de los órganos de Andalucía y Canarias podrán hacer requerimientos para la subsanación de los incumplimientos en materia de publicidad activa.

El modelo catalán es distinto porque la Ley atribuye al Sindic de Greuges, a la Sindicatura de Cuentas y a la Oficina Antifraude el deber genérico de velar por el cumplimiento de las obligaciones de la ley pudiendo estas instituciones instar la incoación de un procedimiento sancionador³².

³² La Ley 19/2014 diseña un sistema institucional de control de la transparencia que ha sido criticado por ser enormemente fragmentado lo que puede implicar una falta de unidad de acción y a la vez

El régimen sancionador que diseñan en cada caso tiene bastantes elementos comunes, podríamos decir que responde a un mismo esquema, sobre todo en los casos de Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana, la normativa de Cataluña es más detallada y contiene una mayor tipificación de infracciones y sanciones.

Las infracciones en materia de publicidad activa se tipifican como el incumplimiento de las obligaciones que marca la Ley autonómica, pero como en todos los casos estas normas asumen las obligaciones que marca como mínimas la Ley 19/2013, podemos decir que cubren también el incumplimiento de las mismas. Ahora bien, existen límites por razón del ámbito de los sujetos obligados como ya hemos señalado anteriormente, los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales están sujetos al régimen sancionador autonómico en el caso de que pertenezcan a su ámbito territorial³³, aunque en algunos casos se exige que perciban ayudas o subvenciones —así lo establece la Ley 12/2014 de Canarias que solo los somete si reciben subvenciones de la Comunidad Autónoma, la Ley 19/2014 de Cataluña exige financiación pública pero no concreta más por lo que cae entender que puede ser autonómica o local—, y respecto de los sujetos privados que se financian con fondos públicos están sometidos en cuanto esos fondos provengan de las Administraciones territoriales correspondientes.

En materia de derecho de acceso, las infracciones comunes se refieren al incumplimiento de la obligación de resolver las solicitudes en plazo, infringir el principio de veracidad — La ley 19/2014 de Cataluña precisa además otros incumplimientos que podrían subsumirse en este, como dar información parcial, omitir la información— y el

solapamiento de competencias. Sobre esta cuestión ver: Rafael JIMENEZ ASENSIO, *Sistema institucional de Garantías de Transparencia: el modelo catalán*.

³³ Así hay que entenderlo en los casos de Andalucía y Comunidad Valenciana, pues sus leyes no contienen ninguna precisión al respecto

incumplimiento de las resoluciones de los órganos que conocen de las reclamaciones en materia de derecho de acceso.

La Ley Catalana, tipifica además como infracción facilitar información sometida a protección de datos, omitir el trámite de audiencia a los terceros afectados y facilitar la información en un formato que impida o dificulte su comprensión.

Vemos por tanto que estas normas autonómicas han ido mucho más allá de la Ley 19/2013 en la tipificación de incumplimientos en materia de derecho de acceso, no circunscribiéndolos únicamente al incumplimiento del plazo para resolver.

En cuanto a los responsables, las normas citadas incluyen a los altos cargos y empleados públicos y a las personas físicas y jurídicas obligadas a realizar publicidad activa o a suministrar información³⁴.

Las sanciones varían según el sujeto responsable. Para los empleados públicos se remiten a su normativa específica. Los altos cargos pueden ser sancionados con amonestación, declaración de incumplimiento con publicidad, destitución y la inhabilitación para desempeñar puestos de alto cargo. En Cataluña se prevé también la imposición de multas y la pérdida de la indemnización compensatoria que les pudiera corresponder.

Para los sujetos privados es habitual prever la imposición de multas y la pérdida de subvenciones y ayudas. Cataluña contempla también como sanción para ellos la suspensión de la capacidad para contratar

³⁴ Hay que decir que la Ley 19/ 2014 de Cataluña resulta confusa en este punto pues del juego de remisiones entre los artículos 80, 77 y 3, no se deduce claramente que partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales y demás sujetos privados sometidos a obligaciones de publicidad activa, estén sujetos al régimen sancionador.

con la Administración y la inhabilitación para ser beneficiario de subvenciones y ayudas.

Además, en las cuatro Comunidades Autónomas, Andalucía, Canarias, Cataluña y la Comunidad Valenciana, el régimen sancionador en materia de transparencia se completa con la regulación del procedimiento y la asignación de las competencias correspondientes.

IV. CONCLUSIONES

El régimen de garantías y control de la transparencia pública en España se caracteriza por las siguientes notas:

En el ámbito del derecho de acceso a la información pública, se garantiza a quienes soliciten información de los sujetos del sector público, la posibilidad de interponer una reclamación potestativa, con un plazo muy breve de resolución ante un órgano independiente. Este órgano será el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en el ámbito estatal, mientras que en el autonómico y local será competente el órgano específicamente designado por la Comunidad Autónoma, bien sea un órgano de nueva creación o se atribuya la competencia a un órgano autonómico preexistente o al propio CTBG.

Las Comunidades Autónomas tienen que haber realizado esa atribución de funciones antes del próximo 10 de diciembre, fecha en que finaliza el plazo que les concedió la Ley 19/2013 para adaptarse a las obligaciones de transparencia.

Hasta el momento diez Comunidades Autónomas han aprobado leyes de transparencia que se pronuncian sobre esta cuestión, de ellas solo una ha optado por convenir con el CTBG, dos han atribuido las

competencias a órganos consultivos preexistentes, en ambos casos de naturaleza jurídica, y seis han creado órganos nuevos.

Entre los órganos de nueva creación son mayoría los de tipo colegiado, Con carácter general se les atribuyen también competencias de control sobre la publicidad activa, aunque sea un tipo de control difuso, y en ocasiones se añaden a esas funciones otras relativas a la protección de datos y al buen gobierno.

En casi todos ellos la vinculación con el parlamento autonómico es relevante, tanto en la designación de sus miembros como institución ante la que deben rendir cuenta de su actuación.

La composición de los órganos colegiados varía mucho, debiendo destacarse la entrada en alguno de ellos de representantes de la sociedad civil y de expertos en las materias de su competencia.

Si en materia de garantías en el acceso a la información hay un denominador común que asegura un trato igual a los solicitantes de información en todo el territorio español, en materia de control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia no ocurre lo mismo.

La Ley 19/2013 solo se ocupa del cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa de los sujetos del sector público estatal, olvidándose por completo de los otros sujetos obligados. Y en cuanto a las obligaciones relacionadas con la resolución de solicitudes de acceso solo prevé que el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo se califique como falta grave para aquellos responsables que estén sujetos a régimen disciplinario, entre los que no se encuentran los altos cargos.

Entre las Comunidades Autónomas las posiciones varían enormemente, algunas de ellas no han legislado sobre estos aspectos,

otras han establecido controles de poca efectividad y cuatro de ellas, Andalucía, Canarias, Cataluña y Comunidad Valenciana han regulado un completo régimen sancionador.

En este momento la cuestión mas importante es que se constituyan los órganos autonómicos que han de conocer de las reclamaciones de acceso o se convenie con el CTBG, antes del proximo 10 de diciembre, pues sino la garantía que supone la reclamación potestativa quedara desvirtuada, toda vez que no parece posible que el CTBG pueda actuar de forma supletoria.

BIBLIOGRAFIA

TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

Coordinador: Emilio Guichot. Tecnos

TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.

Coordinadores: Elisa de la Nuez Sanchez-Casado y Carlota Tarín Quiros. La Ley.

LA TRANSPARENCIA INFORMATIVA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EL DERECHO DE LAS PERSONAS A SABER Y LA OBLIGACIÓN DE DIFUNDIR INFORMACIÓN PÚBLICA DE FORMA ACTIVA.

Miguel Ángel Blanes Climent. Thomson-Reuters Aranzadi

La publicidad activa en la ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias

Manuel Villoria. Govern Obert 2014, Generalitat de Catalunya

Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Clara Isabel Velasco Rico. REAF núm. 17, abril 2013

BUENA GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA MUNICIPAL. GUÍA PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA LEY 19/2014, DE 29 DE DICIEMBRE, EN LOS AYUNTAMIENTOS CATALANES.

Rafael Jiménez Asensio. INAP

El acceso a la información en el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Severiano Fernández Ramos. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XIV, pp. 233-298

Nuevas garantías de Derecho Administrativo.

Miguel Sánchez Morón. Revista de Administración Pública, núm. 194, Madrid, mayo-agosto (2014), págs. 275-316