

**INFORME****LA TRANSPARENCIA EN EL DERECHO AUTONÓMICO:  
UN ANÁLISIS CONSTITUCIONAL****por Catalina Ruiz-Rico Ruiz**Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Jaén**RESUMEN**

El desarrollo de la información pública en el ámbito autonómico a través de leyes de transparencia presenta una dimensión constitucional. La posible desadaptación a la Constitución y a la próxima Ley de Transparencia estatal plantean una problemática en torno a la titularidad de los derechos de información, las restricciones de su ámbito de aplicación y respecto de los límites y garantías establecidos por el legislador autonómico. Las deficiencias y controversias que genera la legislación autonómica de transparencia se analizan desde una perspectiva constitucional.

**ABSTRACT**

The development of the public information in the autonomous area across laws of transparency presents a constitutional dimension. The possible maladjustment to the Constitution and to the near Law of state Transparency they raise a problematics concerning the ownership of the rights of information, the restrictions of his area of application and with regard to the limits and guarantees established by the autonomous legislator. The deficiencies and controversies that the autonomous legislation of transparency generates are analyzed from a constitutional perspective.

**SUMARIO****I. Introducción****II. Reflexión sobre su problemática constitucional**

II.1. Aspectos constitucionales en torno al ámbito subjetivo

II.2. Desarrollo autonómico de la transparencia desde una perspectiva constitucional

**III. Límites y garantías en las leyes autonómicas de transparencia y sus derivaciones constitucionales****IV. Conclusiones**

## I. INTRODUCCIÓN

La progresiva consolidación legislativa de la transparencia en el marco autonómico presenta una relevancia constitucional derivada del desarrollo del acceso a la información regulado en el artículo 105 b) CE. La configuración autonómica de este derecho constitucional plantea, no obstante, el análisis de la problemática relativa a la competencia del legislador autonómico para regularlo, incluso con antelación al Estado y su legitimidad para alterar los perfiles constitucionales del mismo.

En particular, la transparencia autonómica trasciende el acceso a los archivos y registros expandiendo el ámbito aplicativo de la información pública, aunque paralelamente introduce restricciones y límites diversos de los previstos constitucionalmente. La asunción en la esfera autonómica de una concepción reductiva de información pública, tasada sin una base constitucional y acotada por límites ajenos a la Constitución, tiende a desfigurar el contenido del artículo 105 CE.

Desde otra perspectiva constitucional, las posibles desigualdades jurídicas entre ciudadanos de Comunidades Autónomas en el acceso a la información pública por divergencias en las condiciones, límites o garantías del ejercicio de este derecho, pueden vulnerar el artículo 139.1 CE en materia de igualdad de derechos y obligaciones. Al margen de la problemática constitucional y deficiencias imputables a la legislación autonómica de transparencia en su aplicación jurídica, desarrollada en los siguientes epígrafes.

## II. REFLEXIÓN SOBRE SU PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL

La intensa proliferación de leyes autonómicas de transparencia precediendo a una normativa estatal sobre esta materia, genera susceptibilidades en torno a su constitucionalidad ante el riesgo de colisión con las previsiones del legislador básico. Por esta razón, la respuesta del legislador autonómico se ha retrasado en determinadas CCAA mientras en otras se ha optado por la aprobación de normas sobre transparencia con remisión a la ley estatal para eludir conflictos constitucionales.

La configuración de la transparencia y de la información como principios administrativos fundamenta un posible desarrollo autonómico como criterio de optimización en la organización y funcionamiento de la administración autonómica. Su transversalidad se proyecta además sobre las competencias autonómicas exclusivas facultando constitucionalmente al legislador autonómico para la aplicación de la transparencia e información pública en su propia esfera competencial.

Ambos principios presentan una dimensión horizontal respecto de las competencias propias de las Comunidades Autónomas, que fundamenta su aplicación en el ámbito de la administración autonómica. En sentido opuesto, el TC ha establecido recientemente (STC 243/2012, de 17 de diciembre de 2012) que conforme a su doctrina el artículo 149.1.1 “no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento”. También la competencia autonómica en materia de información pública deriva de la propia Jurisprudencia constitucional, proclive a su naturaleza como derecho de configuración legal. La legitimidad del legislador autonómico para regular la transparencia se sustenta en la admisibilidad constitucional de un derecho de información pública configurado legalmente por las CCAA y en desarrollo de sus propias competencias.

Al respecto, el reconocimiento de un derecho autonómico de información pública en los Estatutos de Autonomía de última generación constitucionaliza las leyes

autonómicas de transparencia, especialmente sobre materias asumidas por las Comunidades Autónomas y como un criterio informador de la administración autonómica. Sin que la previsión autonómica del procedimiento administrativo en las leyes de transparencia permita cuestionar la constitucionalidad de las mismas por posible afectación de esta competencia estatal. El riesgo de conflicto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas por este motivo se reduce en base al prevalecimiento de las competencias sustantivas sobre las formales o procedimentales (Velasco Rico, *Deliberación y calidad de la democracial*, Revista Claves de razón práctica, pág. 306). Por consiguiente, si una Comunidad Autónoma ha asumido competencias legislativas en un determinado sector o ámbito material, también le compete a la misma establecer las normas procedimentales oportunas para el desarrollo de la actividad administrativa en ese ámbito.

Por esta razón, el alcance de la legislación estatal básica sobre transparencia aparece reducido y las Comunidades Autónomas legitimadas para establecer un régimen de información pública con un amplio margen de maniobra. Aunque la Constitución y los Estatutos de Autonomía constituyen el marco jurídico del legislador autonómico para regular la transparencia e información pública, primando sobre la legislación estatal aplicable especialmente si esta última incorpora exigencias, límites o restricciones imprevistos constitucional y estatutariamente.

En particular, la posible denegación de información pública en base a la motivación de la solicitud que el Proyecto estatal de Ley de Transparencia considera “opcional” implica una penalización al titular sin respaldo constitucional ni estatutario.

Al margen de que la legislación autonómica de transparencia puede superar el mínimo básico al regular la información pública, adoptando un garantismo superior al del Estado en la protección de este derecho. La posibilidad de que las Comunidades Autónomas en la esfera de sus competencias y de la administración e instituciones autonómicas dispongan en sus leyes de transparencia una protección más efectiva de la información pública, no presenta en principio dudas sobre su constitucionalidad, pese a una posible desadaptación de la legislación básica.

Desde otra perspectiva, el interés público como vertebrador de la transparencia en el proyecto de ley estatal y en la normativa autonómica de transparencia puede distender los posibles conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre las respectivas regulaciones. La interpretación en un sentido más favorable al interés público y en consecuencia, al derecho de información de los ciudadanos, resulta acorde con la legalidad y la Constitución, sin que deba prevalecer en todo caso la legislación básica en el supuesto de que sus términos y aplicación resultasen más restrictivos.

En realidad, el actual Proyecto de ley estatal de Transparencia no garantiza una tutela superior de la transparencia y de la información pública respecto de determinadas Comunidades Autónomas con normativa propia, en cuestiones como derechos o límites. Esta posibilidad implica que la legislación básica sólo puede actuar como un *mínimum* a cumplir por el Derecho autonómico para evitar desigualdades en el acceso de los ciudadanos a la información pública que vulneren la Constitución.

Sin embargo, la prelación de ciertas leyes autonómicas de transparencia a la normativa estatal básica así como un diverso desarrollo por las Comunidades Autónomas, tiende a generar desigualdades en el acceso a la información pública. Paralelamente, las diferencias en la delimitación por el legislador autonómico de los conceptos de transparencia e información pública también puede desembocar en un trato desigual entre ciudadanos de las Comunidades Autónomas.

En concreto, mientras el Anteproyecto andaluz de Ley de Transparencia considera información pública los contenidos o documentos veraces que obren en poder de cualquiera de las personas y entidades obligadas y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, otras Comunidades Autónomas únicamente definen la información pública como la que obra en poder de la Administración sin exigir que haya sido elaborada o adquirida por ésta o ni siquiera previamente tratada, incluyendo también la que no se encuentra en poder de la Administración pero sí bajo la autoría o propiedad de otras entidades o sujetos que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas o funciones públicas (siempre que haya sido generada u obtenida en el ejercicio de su actividad pública o para el ejercicio de una actividad pública).

Desde esta última perspectiva, se amplía considerablemente la extensión jurídica de la información pública, reduciendo simultáneamente el ámbito y derecho de confidencialidad de ciertas entidades privadas en el marco autonómico. La diversidad autonómica propiciada por el distinto alcance del derecho de información pública quiebra derivativamente la igualdad establecida para el acceso a los archivos y registros públicos cuestionando su constitucionalidad. No obstante, el riesgo de desigualdades en la aplicación autonómica del derecho a la información pública puede reducirse notablemente si la legislación estatal básica establece un elevado nivel de transparencia, dificultando su mejora desde el ámbito autonómico y la posibilidad de regulaciones divergentes. Aunque la remisión a la normativa estatal en las leyes autonómicas de transparencia o la espera a su aprobación amortiguan las desigualdades y su posible inconstitucionalidad, aunque responda ciertamente a una renuncia deliberada por las CCAA de sus competencias ante la ausencia de un verdadero interés en juridificar la transparencia.

## **II.1. Aspectos constitucionales del ámbito subjetivo**

El acceso a los registros y archivos públicos se reconoce a los ciudadanos en el artículo 105 b) CE, determinando el marco subjetivo intangible en la configuración legal de este derecho por el legislador autonómico. Aunque la precisión del concepto de ciudadano puede restringir los términos del texto constitucional en los supuestos en que se identifica con el hecho de relacionarse con la administración (Ley foral 1/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra), considerando que los interesados en la transparencia e información pública no pueden someterse a esa condición jurídica.

Respecto de la legitimación pasiva, la regulación autonómica se centra principalmente en el deber de información de la administración autonómica sin implicar a las instituciones salvo en el ejercicio de sus funciones administrativas. En esta línea, el Anteproyecto de Ley de Transparencia de Andalucía incluye en un apartado independiente al Parlamento respecto a las administraciones, reduciendo la aplicación de la transparencia institucional al ejercicio de sus funciones de carácter administrativo (artículo 3.2). La exención de las instituciones autonómicas del ámbito aplicativo de la transparencia por el legislador autonómico no se adapta plenamente al artículo 105 b) CE considerando que la inaccesibilidad a los archivos y registros institucionales puede vulnerar este precepto.

Por otra parte, la salvaguarda de espacios de opacidad institucional en las leyes autonómicas de transparencia responde al principio de autonomía de las instituciones y en particular de cada Parlamento. Sin embargo, la asunción legal de la transparencia como un principio general irreductible al ámbito estrictamente administrativo fundamenta su aplicación también por las instituciones. En este sentido, el artículo 11.2 de la Ley foral 1/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de

Navarra dispone que “ a estos efectos, siendo el principio de transparencia un principio general, cualquier excepción al mismo o cualquier limitación han de venir impuestas por una norma con rango de ley e interpretarse en su aplicación de forma restrictiva”.

Por lo que el principio de transparencia habría de interpretarse en un sentido *pro informationem* incluso en el ámbito institucional o parlamentario y sin reducirse al ejercicio de funciones administrativas. El control social de las instituciones y la recepción por las mismas de fondos públicos justifica su legitimación pasiva a efectos de transparencia, sin que la autonomía institucional pueda interferir la aplicación de un principio transversal. Aunque la autonomía institucional y parlamentaria prevalece sobre un deber de transparencia y sólo excepcionalmente se establece un deber de promoción de la transparencia por las instituciones. En concreto, la Disposición adicional cuarta de la Ley foral 1/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra dispone que *las distintas instituciones de la Comunidad Foral de Navarra adoptarán en su propio ámbito de competencias, en el plazo de un año, medidas de transparencia y participación y colaboración ciudadanas conforme a los principios y previsiones contenidos en la presente Ley Foral.*

Tampoco la naturaleza privada de ciertas entidades (partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, asociaciones, instituciones, otras entidades representativas de intereses colectivos y otras entidades sin ánimo de lucro) debería primar sobre el principio de transparencia y del deber de información respecto de las subvenciones y ayudas públicas recibidas (artículo 5 Anteproyecto Ley de Transparencia Pública de Andalucía). Pero las legislaciones autonómicas se limitan a regular una transparencia voluntaria de estas entidades privadas limitada a la publicidad activa sin un derecho de información de los ciudadanos ni siquiera sobre el destino de los fondos públicos recibidos.

Por último, desde una perspectiva subjetiva, determinadas leyes autonómicas transversalizan la igualdad constitucional mediante su previsión en la publicidad activa y en el acceso a la información de ciertos colectivos en situación de desigualdad, adoptando una posición garantista frente a la discriminación indirecta. Destaca, al respecto el Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen gobierno de Euskadi (artículo 5), en relación a la publicidad activa y accesibilidad, facilitando la información exponiéndola en medios de fácil acceso y tratamiento libre, *removiendo los obstáculos existentes que impidan tal acceso a los colectivos en situaciones de mayor desigualdad o alejados tradicionalmente de las instituciones, con respeto a las limitaciones contempladas en la legislación vigente.* También el artículo 4 de la Ley 4/2011, DE 31 de marzo, de la Buena Administración y Buen Gobierno de Baleares señala que en el ejercicio de este derecho se tienen que respetar los principios de igualdad, universalidad y accesibilidad, con especial atención al acceso a la información por las personas con discapacidades.

## **II.2. Desarrollo autonómico de la transparencia desde una perspectiva constitucional**

La proyección del artículo 105 b) CE en la esfera autonómica ha ramificado el derecho de acceso a los archivos y registros en una pluralidad de subderechos cuyo contenido difiere entre Comunidades Autónomas. Al respecto, destaca especialmente la Ley foral 1/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra reconociendo una amplia gama de derechos de información pública relativos a la obtención, asesoramiento, asistencia en la búsqueda, conocimiento de sus derechos y a conocer los motivos por los cuales no se le facilita la información, total o parcialmente, y también aquéllos por los cuales no se le facilita dicha información en la forma o formato solicitados (artículo 5). En otra línea jurídica más austera el Proyecto de Ley de

Transparencia Pública de Andalucía sólo incorpora un derecho a la publicidad activa, a la información y a resolución motivada de la administración.

No obstante, estos subderechos prácticamente no implican una aportación significativa al derecho de información pública pues podrían presuponerse o considerarse integrados en este último, presentando escasa relevancia jurídica. Al margen de las garantías para su exigibilidad reducidas fundamentalmente a la vía judicial y su remisión al procedimiento administrativo común.

El planteamiento constitucional del ámbito aplicativo de la transparencia se centra en determinar si la ampliación objetiva por el legislador autonómico legitima el establecimiento de requisitos o condiciones imprevistos por la Constitución. La redimensión autonómica del artículo 105 b) CE interfiere en la aplicación de este precepto incorporando exigencias a la información pública en general imprevistas en el mismo. Como el presupuesto de que la información haya sido elaborada o adquirida previamente en el ejercicio de las funciones administrativas o competencias funcionales. Sin perjuicio de que este requisito imposibilita además el acceso a la información pública derivada de excesos o abusos de poder aun constando en archivos o archivada documental o informáticamente, supuestos estos últimos que podrían encontrar cobertura constitucional mediante una interpretación extensiva y actualizada de la referida norma.

La posibilidad de que el derecho constitucional de información resulte restringido por la normativa autonómica de transparencia deriva de la indiferenciación entre el acceso a los archivos o registros y a otros documentos públicos por el legislador autonómico. La construcción objetiva de la información pública engloba en el ámbito autonómico los archivos y registros con el riesgo de perturbar la regulación constitucional. En particular, el criterio de relevancia exigido a la información en ciertas leyes autonómicas de transparencia para su accesibilidad pública adolece de base constitucional. En esta línea, la Ley foral 1/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra regula la obligación de difundir de forma permanente *aquella información pública más relevante para garantizar la transparencia de la actividad de la Administración Pública*. La subordinación de la información pública a la relevancia y a su estimación como tal por la administración se desmarca también del texto constitucional introduciendo una discrecionalidad discutible. Sin perjuicio de que estas exigencias adicionales a la información pública contravienen el principio autonómico de transparencia basado en que toda la información pública es accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley (artículo 6 Anteproyecto Ley de Transparencia Pública de Andalucía).

También la exigibilidad de que la información pública, incluida la que conste en archivos y registros deba ser cierta y exacta, procedente de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia (artículo 5 Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen gobierno de Euzkadi) desfigura en cierta medida el derecho de información constitucional no sujeto a este cúmulo de presupuestos administrativos.

Desde esta perspectiva, las desigualdades entre Comunidades Autónomas respecto a los condicionantes impuestos para el acceso a la información pública presenta derivaciones constitucionales por la ausencia de uniformidad en la aplicación del artículo 105 b) CE. En este sentido, mientras unas leyes autonómicas de transparencia requieren la previa elaboración en el ejercicio de las funciones administrativas, veracidad y atención a la cadena de custodia para facilitar información pública, otras como la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura reconocen la accesibilidad incluso respecto a la información sin tratar para potenciar *su accesibilidad en tiempo real e inmediatez*.

Aunque no sólo la subordinación de la información pública a condicionantes diversos por las leyes autonómicas de transparencia intensifican la desigualdad en la aplicación del artículo 105 CE, sino también por la remisión efectuada a *la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad* (artículo 9 Anteproyecto Ley de Transparencia Pública de Andalucía). Su condición de normas mínimas determina que cada Comunidad Autónoma pueda mejorar el nivel de accesibilidad a la información pública aun a costa de distanciarse de las demás y generar ciertas desigualdades entre los ciudadanos. En esta línea, el artículo 17.3 del Anteproyecto de Ley de transparencia Pública de Andalucía establece que el Consejo de Gobierno y las entidades locales en su ámbito podrán ampliar reglamentariamente las obligaciones de publicidad contempladas en el presente título.

Esta posición implica que el legislador autonómico opta por la autorregulación en materia de transparencia y el voluntarismo jurídico eludiendo de este modo la exigibilidad de la información pública por los ciudadanos en ciertos aspectos. Al respecto, el artículo 21 del citado Anteproyecto de Ley de Transparencia Pública de Andalucía sólo dispone que *las Entidades locales procurarán la publicidad de las sesiones plenarias*, sin imponerles una obligatoriedad jurídica y reconduciendo la transparencia al ámbito parajurídico de la responsabilidad social pública.

Desde otro prisma, las legislaciones autonómicas de transparencia convergen en un ámbito objetivo tasado y tipificado en relación al contenido de la información pública. El legislador autonómico pormenoriza las materias que pueden ser objeto de transparencia imposibilitando de este modo que los ciudadanos reclamen información pública atípica no regulada. Por lo que al margen de los límites explícitos a la información pública también su configuración tasada puede impedir la accesibilidad, favoreciendo zonas herméticas a la transparencia. La posibilidad de información pública inaccesible a los ciudadanos por pertenecer a un espacio intermedio no cubierto legalmente por el derecho de información ni por la publicidad activa, interfiere negativamente en la transparencia de la administración e instituciones autonómicas.

En esta esfera de opacidad se incluyen los procesos de decisiones públicas que permanecen inaccesibles a los ciudadanos aun cuando pueda justificarse su interés público. Por esta razón y con el fin de evitar la denegación de solicitudes de información pública en base a una regulación deliberadamente tasada de la transparencia, habría sido conveniente introducir cláusulas abiertas en la legislación autonómica en términos similares a los previstos en el artículo 13 de la Ley foral 1/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra admitiendo “cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía”.

Con carácter general, el ámbito objetivo de la transparencia en el marco autonómico se estructura en torno a la información institucional y organizativa, de relevancia jurídica, sobre altos cargos y máximos responsables de entidades, sobre planificación, sobre relaciones con la ciudadanía, de gestión administrativa, presupuestaria o económica. Desde la normativa autonómica pueden verificarse aspectos sin cobertura legal en el marco del derecho de información pública aunque paradójicamente, el legislador sólo lo reconoce implícitamente para la publicidad activa. Así, el Anteproyecto Ley Transparencia Pública de Andalucía señala que *la admisión de que la enumeración aun siendo 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 aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia* (artículo 17). Aunque como establece esta última disposición no sólo la publicidad activa debería abarcar las informaciones públicas solicitadas con más frecuencia sino también

las denegadas provisional o definitivamente. De igual modo que las excepciones al derecho de información pública que restringen el ámbito aplicativo de la transparencia deberían ser a su vez “exceptuables” si prevalece el interés público, en términos similares a los dispuestos para los límites de la información pública. Se permitiría entonces la accesibilidad incluso a supuestos vetados a la información pública por ciertas leyes autonómicas, como las circulares e instrucciones internas de la administración y a la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, informes y comunicaciones internas o entre órganos o entidades administrativas.

Por último, las leyes autonómicas de transparencia pretenden conferir publicidad a cuestiones hasta ahora reservadas y de máximo interés ciudadano en la actualidad como las retribuciones de altos cargos y las indemnizaciones percibidas por su cese (artículo 64 de la Ley foral 1/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra Navarra, artículo 14.2 Ley de Gobierno Abierto de Extremadura...). Sin embargo, el hermetismo en la adopción de las decisiones sobre retribuciones o cesantías y la desinformación ciudadana respecto de sus pormenores aun permanece en el Estado autonómico, con cierto riesgo de que la normativa de transparencia contribuya incluso a legitimar posibles privilegios políticos.

### **III. LÍMITES Y GARANTÍAS EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE TRANSPARENCIA Y SUS DERIVACIONES CONSTITUCIONALES**

En torno a los límites y garantías previstos en las normas autonómicas de transparencia se suscitan cuestiones constitucionales derivadas de la competencia de las CCAA para alterar los términos de la información pública en la Constitución. En realidad, esta desadaptación comienza en la legislación estatal básica de transparencia que se aparta del propio texto constitucional y en consecuencia, influye en el desacomodo de las correspondientes leyes autonómicas a los límites y garantías constitucionales de la información pública.

Al respecto, mientras la Constitución únicamente prevé como límites en el acceso a la información pública de los archivos y registros la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, el Proyecto estatal de Ley de Transparencia establece restricciones por causar 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.

La perturbación de los límites constitucionales se verifica por la exigencia de un perjuicio para que operen los establecidos en el artículo 105 CE, como también por incorporar restricciones no previstas en esta disposición, al margen de ampliar la información pública más allá de los archivos y registros. 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. El artículo 23 del Anteproyecto de Ley de Transparencia Pública 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.



Por otra parte, la descoordinación de las leyes autonómicas de transparencia con el proyecto estatal pendiente de aprobación respecto de los límites en el acceso a la información pública, imposibilita la unificación en esta materia.

En este sentido, el artículo 9 del Anteproyecto Ley Transparencia y Buen Gobierno Euskadi no incluye como límite la protección ambiental; la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura reitera los límites estatales agregando una referencia explícita al secreto fiscal salvo los que son competencia exclusiva del Estado y remite a la legislación estatal (artículo 16); la Ley foral 1/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra contiene una cláusula genérica refiriéndose a los límites impuestos por la legislación foral, estatal o comunitaria (artículo 11).

Como límite de la información pública en la esfera autonómica se incluye el interés público, erigiéndose en parámetro para dirimir los conflictos entre derechos. La posible colisión de la transparencia con ciertos derechos fundamentales ha de resolverse ponderando el interés público que puede prevalecer sobre la protección de datos o la intimidad. Aunque el legislador autonómico no se pronuncia sobre la privacidad de los cargos y responsables públicos en caso de conflicto con el derecho de información pública, y la anteposición del interés público proyectando a este campo la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la intimidad de los sujetos públicos.

Paralelamente, las excepciones a la información pública en el ámbito autonómico tampoco resultan coincidentes pues no siempre se regulan en los mismos términos dentro del mapa autonómico. En concreto, el legislador autonómico no se muestra unánime para exceptuar las informaciones que tengan carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, informes y comunicaciones internas o entre órganos o entidades administrativas.

Respecto de la temporalidad de los límites o restricciones y la posibilidad de revisión de los mismos sólo se prevé por determinadas leyes autonómicas y ni siquiera se regula en el Proyecto estatal de Ley de transparencia. Así destaca el Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen gobierno de Euskadi incorporando el deber de la administración de reactivar de oficio el procedimiento siempre y cuando desaparezca la causa que justificó la aplicación de la excepción denegatoria de la petición de información (artículo 12).

En relación con las garantías de la información pública en las leyes autonómicas de transparencia, suelen remitir a la legislación básica del Estado sin apenas una especial aportación. Sólo excepcionalmente el legislador autonómico refuerza la protección estatal en materia de transparencia, como la Ley foral 1/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra que regula expresamente un recurso al Defensor del Pueblo.

No obstante, entre las deficiencias de la normativa autonómica en relación a las garantías pueden destacarse la ausencia de previsión de acciones colectivas para la tutela del interés público que fundamenta la transparencia y también de un deber de conservación de la documentación para cumplir los fines de información pública con sanciones en caso de incumplimiento. Sobre la falta de un régimen sancionador, 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 entidades privadas, en el supuesto de infracción por la Administración de sus deberes de información y publicidad activa o por no responder dentro de plazo.

El recurso a la vía judicial para garantizar la transparencia y acceso a la información pública no resulta satisfactorio y por esta razón deberían haberse ampliado las funciones de las Agencias autonómicas de transparencia atribuyéndoles poder coercitivo y sancionador, carácter vinculante a sus decisiones, así como la posibilidad de resolver las solicitudes denegadas, los conflictos entre derechos y la ponderación de los límites.

#### IV. CONCLUSIONES

La dimensión constitucional de las leyes autonómicas de transparencia se manifiesta a través de la posibilidad de desadaptación a la legislación básica y de las desigualdades entre Comunidades Autónomas en la aplicación del artículo 105 CE. La transversalidad del principio de transparencia y su proyección sobre las competencias autonómicas legitima la regulación por el legislador autonómico de la información pública.

La extensión a las instituciones y a las entidades privadas del deber de transparencia se reduce a una información voluntaria y a la publicidad activa, sin sujeción a un derecho de información de los ciudadanos.

La configuración objetiva de la información pública en la esfera autonómica por su condición tasada y pormenorizada genera espacios de opacidad sin atender a su posible interés público.

Respecto de los límites de la transparencia, el legislador autonómico incorpora criterios diversos a los previstos constitucionalmente y suele remitir a la normativa estatal aun cuando ésta pueda vulnerar competencias autonómicas. Por último, se analizan las deficiencias en relación con las garantías, cuestionando la eficacia de los recursos judiciales y planteando la necesidad de un régimen sancionador.

#### NOTA BIBLIOGRÁFICA

- AAVV (Coord. López Ayllón, Sergio): Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 350.
- Aranda Álvarez, Elviro: Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno, Cuadernos de la Fundación Giménez Abad, número 5, 2013.
- Carbonell, Miguel, El Estado constitucional como herramienta para la calidad democrática, IIJ-UNAM.
- Guichot Reina, Emilio: Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas, Documento de trabajo 170/2011, Fundación Alternativas.
- Martínez, María Antonia: La representación política y la calidad de la democracia, Revista mexicana de Sociología, año 66, número 4, 2004.
- Morlino, Leonardo: Calidad democrática entre líderes y partidos. Istituto Italiano di Scienze Humane.
- Porras Nadales, Antonio: Derecho Constitucional y Evolucionismo jurídico, Revista de Estudios Políticos, número 87m 1995.
- *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, 1996.
- Pérez Díaz, Víctor (2008): El malestar de la democracia, Barcelona, 2008.

- Velasco, Juan Carlos: Deliberación y calidad de la democracial, Revista “Claves de razón práctica”, no 167, págs. 36-43.
- Vives Antón, Tomás: sobre la dignidad del sistema jurídico, Valencia, 2011.
- Villoria, Manuel: Marcos de integridad, calidad institucional y medios de comunicación en España Derecom, número 8, 2012. ■