

DOCUMENTOS AUTONOMÍA SUR  
09/NOVIEMBRE 2016

# El acceso de la ciudadanía a la información pública

---

*Principales aspectos normativos y los efectos en las organizaciones sindicales*

**AUTONOMÍA**   
COOPERATIVA ANDALUZA · ASESORÍA LEGAL, ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS Y PROYECTOS DE ECONOMÍA SOCIAL

*Autonomía Sur lo componen personas especializadas en diversas disciplinas sociales (abogados, economistas, etc.). Desde 2007 realiza estudios, asesoría jurídica-laboral e impulsa y asesora a entidades de economía social, colectivos sociales, etc. No realiza trabajos para personas u organizaciones que puedan ser contradictorios con sus objetivos, basados en la búsqueda de la mejora de las condiciones de vida de las clases populares y trabajadoras andaluzas.*

## 1. INTRODUCCIÓN

En el marco europeo, en 2009, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos asume el acceso de la ciudadanía a la información como parte integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión e información, recogido por el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y por el Convenio 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos. Por su parte, el Reglamento 1049/2001 de la Unión Europea es de aplicación al legislador y al ejecutivo comunitario. También se recoge el derecho de acceso a la información en el artículo 15.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), donde se establece la obligación del Parlamento y el Consejo de garantizar la publicidad de los documentos de los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por el Reglamento de desarrollo del derecho, el Reglamento 1049/2001, y en los reglamentos internos de su desarrollo.

El impulso de la regulación de la transparencia en el Estado español ha sido resultado de las críticas del déficit democrático y la opacidad de las Administraciones Públicas. En diciembre de 2013 se publica en el Boletín oficial del Estado (BOE) la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y de buen gobierno (en adelante Ley 19/2013). Antes de la publicación de la Ley 19/2013, la única mención relativa a la transparencia en el Ordenamiento Jurídico español era el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta no daba respuesta real al mandato constitucional de una ley que regulara el acceso de la ciudadanía a los archivos y registros administrativos, recogido en el artículo 105 de la Constitución.

Las comunidades autónomas y entidades locales no intervinieron en la elaboración y tramitación de la Ley 19/2013. Sin embargo, estas instituciones están afectadas y son sujetos obligados por la misma. Por ello han tenido que desarrollarla y aplicarla en los términos permitidos por el legislador estatal. La autonomía de las entidades locales queda bastante acotada. El objeto declarado de dicha ley es: *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella*

*actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento<sup>1</sup>”.*

La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía desarrolla la norma estatal, legislando la transparencia en la vertiente de publicidad activa y, a su vez, el derecho de acceso a la información pública como instrumento para facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la actividad de los poderes públicos y de las entidades con financiación pública.

La capacidad de crítica de la ciudadanía frente a los Gobiernos y las Administraciones Públicas ha sido relegada en gran medida a las funciones representativas de los parlamentos. La acumulación de poder y control de la información por parte de las instituciones del Estado generan una pérdida de la calidad democrática, disminuye la capacidad de participación real de la ciudadanía y, como consecuencia de todo lo anterior, pone en entredicho la legitimidad de las instituciones. En este marco, las normas que tratan la transparencia y el acceso a la información han sido instrumentos destinados a mejorar los anteriores problemas citados.

## 2. LA LEY 19/2013: PRINCIPALES ELEMENTOS

A continuación se analizarán los aspectos fundamentales de la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y de buen gobierno.

### LA CONSIDERACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El legislador estatal no ha elevado el derecho de acceso a la información pública a rango de derecho fundamental y, por tanto, ha tramitado la ley como ordinaria y no como orgánica. Para ello se ha argumentado que no hay argumentos en la Constitución para considerar que estamos ante un derecho fundamental.

En el artículo 13 de la Ley 19/2013 se afirma que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por esta ley. En el mencionado artículo, fuera de los llamados

<sup>1</sup> Objeto de Ley (art.1) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (<https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>)

derechos fundamentales por su ubicación, se afirma el derecho de acceso de la ciudadanía a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

En la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 161/1988 se niega la naturaleza del artículo 105.b) como derecho fundamental. En cambio, el Tribunal Supremo, en su sentencia 1942/1999, de 20 de marzo, matiza lo expuesto por el TC, afirmando que a pesar de que no puede considerarse un derecho fundamental, sí pueden encontrarse vinculaciones con otros derechos que sí lo son, el de libertad de información (art. 20), participación política (art. 23) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24).

La consideración de la transparencia y el acceso a la información como derecho fundamental tiene anclaje internacional. Así, el artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge el derecho de acceso a los documentos en relación a determinadas instituciones comunitarias. Por otra parte, en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se reconoce dentro de la libertad de expresión el derecho de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin injerencia de las autoridades públicas.

## **ÁMBITO SUBJETIVO. ¿A CUÁNTAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS AFECTA?**

El Título I, “Transparencia de la actividad pública”, desarrolla en su capítulo I el ámbito subjetivo de la Ley 19/2013, diferenciando los sujetos obligados. La ley afecta, entre otras, a entidades como la Administración General del Estado, la de las comunidades autónomas y administraciones locales. También a la Casa Real, el Congreso, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Banco de España, el Defensor del Pueblo, agencias estatales, entidades públicas empresariales, entidades gestoras de la Seguridad Social, fundaciones del sector público, etc. Se incluye a sociedades mercantiles en las que participen entidades públicas con un capital superior al 50%. Sin embargo, no todas tienen las mismas obligaciones.

Solamente ciertas disposiciones de la ley se aplican a partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y entidades privadas con subvenciones públicas de más de 100.000 euros o cuando al menos un 40% de sus ingresos anuales provienen de fondos públicos, siempre que alcancen 5.000 euros de cantidad mínima. Únicamente están obligados a las medidas de publicidad activa según lo regulado por la Ley 19/2013.

A su vez, el artículo 4 determina que las personas físicas y jurídicas distintas de las anteriores que presten servicios públicos, extendiéndose la obligación a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato.

## **ÁMBITO OBJETIVO. ¿QUÉ INFORMACIÓN SE DEBE PUBLICAR ACTIVAMENTE?**

El ámbito objetivo de la ley indica las cuestiones a las que están obligados los sujetos anteriormente expuestos. En conjunto, se trata de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública; regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad; y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

Se van a contemplar dos cuestiones: la publicidad activa y el acceso a la información pública.

Respecto a la primera, la publicación de la información relevante por parte de las Administraciones es la garantía básica de la transparencia. La ley obliga a las Administraciones Públicas a difundir información relevante y actual sin que la ciudadanía se la solicite. Se debe publicar en sedes electrónicas o páginas web. Esa información debe ser: periódica, actualizada, clara, gratuita, estructurada, entendible, accesible universalmente, de calidad, identificable, localizable, que funcione en varios sistemas y dispuesta en formatos reutilizables.

Las entidades a las que se le aplica esta publicidad activa deben difundir información como la siguiente:

- Información relativa a sus funciones y estructura.
- Organigrama, perfil y trayectoria profesional de sus responsables.
- Contratos, su objeto, duración, importe, procedimiento, etc.
- Estadísticas del volumen presupuestario de contratos.
- Relación de convenios suscritos, indicando también su objeto, duración, obligaciones, etc.
- Subvenciones y ayudas públicas concedidas.
- Presupuestos, describiendo las principales partidas.
- Cuentas anuales e informes de auditoría y fiscalización.
- Retribuciones de las personas con mayor responsabilidad.
- Declaraciones anuales de bienes y actividades de representantes locales.

A esto hay que añadir la obligación de las Administraciones Públicas de publicar sus planes y programas anuales y plurianuales, anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, y relación de bienes inmuebles de su propiedad.

El cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de la Administración General del Estado será objeto de control por parte del **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**. Este órgano, según el artículo 9, podrá dictar resoluciones para establecer las medidas necesarias para acabar con posibles incumplimientos y tomar medidas disciplinarias. En el siguiente artículo se determina la creación de un **Portal de Transparencia**, como instrumento a nivel estatal de la Administración para llevar a cabo la publicidad activa.

Pese a que en el artículo 30 viene establecidas las sanciones correspondientes según la infracción cometida (leve, grave y muy grave), no ofrece un régimen de sanciones explícito y detallado para quienes incumplan las obligaciones de publicidad activa. Se determina que el control lo ejercerá el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y dependerá de la normativa autonómica. La redacción deja algunas cuestiones abiertas, en lo referido a la determinación de los tipos de infracciones y si el Consejo insta a los procesos de sancionar o si en cambio ejerce esa potestad. En los casos en los que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pondrá los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado.

Respecto al acceso a la información pública, se considera que es un instrumento de participación ciudadana y de control frente al poder público, y no tanto como medio para tutelar intereses individuales. El artículo 13 entiende la información pública como los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Este derecho está limitado cuando suponga un perjuicio para la seguridad nacional o pública, intereses económicos y comerciales, política económica y monetaria, secreto profesional, propiedad intelectual, protección del medio ambiente, entre otros casos. Esto se complementa con el artículo 15, referido derecho a la intimidad y la protección de datos como límite.

El procedimiento para el acceso se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. El plazo de resolución es de un mes desde la recepción, ampliable a otro mes en supuestos de

que el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo hagan necesario, siempre previa notificación al solicitante.

El recurso de las decisiones se interpone ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de una reclamación potestativa ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. El plazo para interponerla es de un mes, sin distinción entre decisiones expresar o presuntas.

### **3. LEY DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA<sup>2</sup>**

La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia pública de Andalucía desarrolla la Ley 19/2013. Al igual que la norma estatal, la norma andaluza se sustenta en la legislación de la publicidad activa y el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía.

#### **ÁMBITO SUBJETIVO**

La ley andaluza parte de los sujetos obligados en los artículos 2 y 3 de la norma estatal y los matiza. Las principales diferencias que presenta el artículo 3.1 de la Ley andaluza 1/2014 con la ley estatal son las siguientes: en lo relativo a las fundaciones la normativa andaluza extiende su aplicación a las dependientes de los sujetos obligados así como las fundaciones públicas; añade a las iglesias, confesiones y entidades religiosas, las corporaciones, asociaciones, instituciones y entidades representativas de intereses colectivos. Otra incorporación son las entidades que, aún sin alcanzar las cuantías determinadas con carácter general, accedan a la financiación de sus actividades y funcionamiento ordinario a través de subvenciones y ayudas financiadas con cargo al presupuesto de la Junta de Andalucía

La norma andaluza determina que el plazo para suministrar la información es de quince días sin perjuicio de los plazos que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía. Se prevé también las consecuencias del incumplimiento del deber de suministrar información, lo que no ocurre en la norma estatal, estableciendo en su artículo 4.4

<sup>2</sup> Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia pública de Andalucía (<https://www.boe.es/boe/dias/2014/07/16/pdfs/BOE-A-2014-7534.pdf> )

que las Administraciones Públicas puedan acordar, ante el incumplimiento del plazo, la imposición de multas coercitivas, de 100 a 1000 euros, atendiendo, a la gravedad del incumplimiento y al principio de proporcionalidad. La multa será repetida por períodos de quince días hasta el cumplimiento y el total no puede ser superior al 5% del importe del contrato, subvención o instrumento administrativo que habilite para el ejercicio de las funciones públicas o la prestación de los servicios, en el caso de no especificar una cuantía concreta, la multa no excederá de 3.000 euros.

## ÁMBITO OBJETIVO

En esta cuestión es donde más novedades presentan la norma andaluza. La Ley 1/2014, como el resto de normas autonómicas que desarrolla la transparencia, amplía el contenido de la información que han de ofrecer los sujetos obligados legalmente. Además, las obligaciones de transparencia contenidas en su Título I que se califican como mínimas y generales y se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones, encontramos en el artículo 17.3 la posibilidad de que Consejo de Gobierno andaluz y las entidades locales de ampliar reglamentariamente las obligaciones de publicación. Se impone la obligación de dar a conocer la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan. A su vez, la norma andaluza desarrolla el contenido de las clases de información sujetas a publicidad que figuran en la norma del Estado.

En la norma estatal se determina que la información objeto de la publicidad activa se transmitirá de forma periódica y actualizada, y, siempre, respetando los límites impuestos por la tutela de otros derechos o intereses. En la ley Andaluza se le añade que deberá ser veraz y objetiva. A diferencia de la Ley 19/2013, la Ley 1/2014 de Transparencia de Andalucía determina que la periodicidad será trimestral, a no ser que la normativa específica establezca otros plazos atendiendo a las peculiaridades propias de la información. No encontramos referencia en ninguna de las dos normas a los plazos en los que la información ha de permanecer a disposición de la ciudadanía.

En lo relativo al derecho de acceso a la información, la ley andaluza se remite a los contenidos desarrollados en la ley estatal, añadiendo algunas cuestiones. Respecto a las resoluciones la norma andaluza reduce el plazo de la estatal de un mes, estableciendo que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución es de veinte días hábiles. Por otro lado, en la



materialización del derecho al acceso, la ley estatal determina que se realizará preferentemente por vía electrónica, mientras la ley autonómica añade que como norma general deberá suministrarse en estándar abierto.

## **4. LAS ORGANIZACIONES SINDICALES ANTE LA NUEVA LEGISLACIÓN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

8

El acceso a la información veraz está intrínsecamente relacionado con la libertad. Del derecho fundamental al acceso de la información pública deriva la transparencia. Podemos entender la transparencia en el acceso a la información como un aspecto más de la libertad sindical.

La Ley Orgánica 7/2012, de 27 diciembre, reguladora del nuevo Código Penal (vértice normativo de una serie de normas que tienen como fin la criminalización de la protesta social y la disidencia política, promulgadas en un contexto de oposición social frente a las políticas de recortes de políticas sociales y derechos laborales y sociales), instaura modificaciones en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social. Introduce la denominada como transparencia sindical pasiva, por la que intenta resolver la supuesta opacidad sindical en dichas cuestiones. En la exposición de motivos se afirma que se modifica la regulación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas con la finalidad de incluir a partidos políticos y sindicatos dentro del régimen general de responsabilidad, suprimiendo la referencia a los mismos que hasta ahora se contenía en la excepción regulada en el apartado 5 del artículo 31 bis del Código Penal, y así de ese modo superar la percepción de impunidad de estos dos actores de la vida política que trasladaba la anterior regulación, extendiéndose la responsabilidad por las actuaciones ilícitas por cuenta y en beneficio de las personas representantes legales y administradoras.

### **SUJETO DE LA LEY**

La equiparación de los sindicatos y las organizaciones empresariales con los partidos políticos supone que pueda interpretarse de acuerdo a lo referido en la Ley Orgánica 5/2012, que reforma la financiación de los partidos políticos, exponiendo que los partidos políticos son

una cosa y las fundaciones y asociaciones vinculadas a mismos son otra diferente con presupuestos propios. De esta manera, se puede interpretar que las organizaciones sindicales habrán de separar el deber de transparencia que le otorga la Ley 19/2013 del deber de transparencia relativo de las entidades privadas receptoras de subvenciones públicas que pudieran tener las fundaciones o empresas vinculadas a los sindicatos de acuerdo a la ley. En dicho sentido, el artículo 2 de la Ley 19/2013 impone deberes específicos y autónomos de transparencia a las sociedades mercantiles en cuyo capital social, la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50%, y a las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.

## **INFORMACIÓN OBJETO DE PUBLICIDAD ACTIVA**

La Ley 19/2013 las organizaciones sindicales únicamente deberán publicar la información cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública, y las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios cuando el órgano concedente sea una Administración Pública. La citada ley determina que las subvenciones públicas, contratos o convenios públicos deben ser objeto de publicidad activa, por parte de las organizaciones sindicales. Suponiendo que la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las páginas webs de las organizaciones de forma clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables.

## **INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE TRANSPARENCIA**

Encontramos un único precepto relativo al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en el artículo 9 que estableciendo que el cumplimiento de las obligaciones de publicidad establecidas por la ley debe ser objeto de control por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que iniciará las actuaciones necesarias para impedir el incumplimiento y sancionará según corresponda. La interpretación del artículo 9 nos deja la duda de la aplicación del mismo a partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales. Doctrinalmente se ha afirmado que sanciones a organizaciones sindicales impuestas por órganos de la Administración relativas a su organización y actividad son incompatibles con la libertad sindical.

## 5. CONCLUSIONES

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno no reconoce el acceso a la información como derecho fundamental. Se parte del artículo 105.b) de la Constitución, que versa sobre el derecho de acceso a archivos y registros públicos y no de derechos fundamentales como la libertad de información y el derecho a la participación política, recogidos en los artículos de la Constitución 20 y 23, respectivamente. Esto supone que la Administración sigue teniendo amplios privilegios frente a la ciudadanía. Con esta normativa se sigue abusando de la presunción de legalidad de sus actos y del silencio administrativo negativo.

Otra deficiencia de la normativa son las barreras técnicas que se impone a la ciudadanía para acceder a la información, como el sistema de identificación electrónica obligatoria que se convierte en un efecto disuasorio.

Por otro lado, la Ley 19/2013 introduce preceptos legales que alteran y complementa a algunas disposiciones de la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical. En el artículo 4 de la Ley de Libertad Sindical, concretamente en su punto 2, se establecía que el régimen económico de la organización sindical que determine el carácter, procedencia y destino de los recursos, así como de los medios que permitan a las personas afiliadas a conocer la situación económica de la organización se determinará en los estatutos. Con la Ley 19/2013 se establece la obligación de que el carácter, la procedencia y el destino de las subvenciones públicas tiene que ser objeto de publicidad activa.

Otro impacto es en el artículo 5 de la Ley de Libertad Sindical que versa sobre las responsabilidades de los sindicatos determinando que aquellos constituidos al amparo de esta ley en cuestión responderán por los actos o acuerdos adoptados por sus órganos estatutarios de acuerdo a sus competencias, con la excepción de que no se responderá por actos individuales de las personas afiliadas siempre que no actúen en el ejercicio de sus funciones sindicales o por cuenta de la organización sindical. En ese caso, la Ley 19/2013 crea nuevos supuestos de responsabilidad de las organizaciones sindicales relativo a los supuestos de incumplimiento de sus obligaciones de transparencia.

A pesar que la Ley 1/2014 de Transparencia en Andalucía establece mayores garantías para el derecho al acceso a la información y mayores obligaciones para la Administración (destacando el régimen sancionador), una Administración transparente no depende exclusivamente de las normativas legales. La transparencia es un mecanismo que debería abrir la participación de las personas en la toma de decisiones importantes para sus vidas y no un simple instrumento para conocer lo que cobran determinados políticos y quienes reciben ayudas y subvenciones públicas.

Al no afectar estos preceptos al núcleo esencial de la libertad sindical, no encontraríamos problemas de jerarquía normativa a ser la Ley 19/2013 una ley ordinaria, aunque no es la forma más lógica ni el mejor instrumento normativo para introducir esas modificaciones.

Por último, y a modo de aclaración, es importante señalar que ni la ley estatal ni la andaluza, así como tampoco los reglamentos que las desarrollan exigen un formulario-tipo para reclamar, solicitar información, realizar una consulta o interponer una denuncia, pero sí se recoge unos contenidos mínimos. En el portal electrónico del Consejo de Transparencia<sup>3</sup> estatal encontramos unos ejemplos de formularios que contienen todo los datos exigidos legalmente al igual que el portal del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> [http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/consejo/Reclamaciones/Formularios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/Reclamaciones/Formularios.html)

<sup>4</sup> <http://www.ctpdandalucia.es/es/content/formularios>