



El complejo marco jurídico de la Transparencia en Euskadi. Un enfoque divulgativo

Gumersinda Barbeito Meizoso¹

Gobierno Vasco
España

RECIBIDO: 27 de mayo de 2020

ACEPTADO: 4 de septiembre de 2020

RESUMEN: El propósito de este artículo es la difusión de la regulación normativa que afecta a la transparencia en los diferentes ámbitos competenciales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se diferencian 4 ámbitos: la administración periférica del estado en Euskadi, la administración autonómica, la foral y la local. Se realiza un análisis comparativo de estas normativas en ciertos aspectos de las mismas: la publicidad activa, el derecho de acceso a la información y su procedimiento, los plazos, los órganos competentes y sus funciones, el régimen sancionador y límites. Se concluye que hay bastantes diferencias en los aspectos analizados, y que la complejidad de ese marco no facilita precisamente el acceso a la información.

PALABRAS CLAVE: transparencia, publicidad activa, derecho de acceso a la información pública, País Vasco.

CONTENIDOS: 1. Introducción. - 2. Marco jurídico global. - 3. Publicidad activa. - 4. Derecho de acceso - 5. Régimen sancionador. - 6. Límites. - 7. Conclusiones. - 8. Bibliografía.

¹ Funcionaria del Cuerpo Superior Facultativo de Archiveros Bibliotecarios y Documentalistas del Gobierno Vasco. Master en Archivística (Universidad País Vasco) Licenciada en Filosofía y Letras. Sección Geografía e Historia. (Universidad Deusto).

The complex legal framework of the Transparency of the Basque Country. An informative approach

ABSTRACT: The aim of this article is to disseminate the normative regulation that affects the transparency of the different jurisdictional powers in the autonomous region of Basque Country. There are 4 different powers: The state peripheral administration in the Basque Country, the regional, the autonomous (foral), and the local administrations. A comparative analysis is carried out in which the different particulars of these regulations are analyzed: The active advertising, the right of accessing to information, their procedure, deadlines, the competent bodies and their roles, the penalty system, and the limits. It concludes that there are many differences in the analyzed particulars, and that the complexity of this framework influences the effort of the citizen when gaining access to information.

KEYWORDS: Fundamental rights, Access to public information.

1. INTRODUCCIÓN

Las posibilidades de que el ciudadano de a pie solicite a la administración información sobre casi cualquier aspecto de su gestión, se han multiplicado desde la aprobación de las normas sobre transparencia en los diferentes ámbitos competenciales: estatal, autonómico y local.

La transparencia ha sido la salida ideada por nuestros políticos en un contexto de crisis económica y política, desatada hace 10 años, que ha provocado la desafección de los ciudadanos, de los depositarios de la soberanía, de las bases de nuestros sistemas democráticos. ¿Cómo ganarlos de nuevo? ¿Cómo implicarlos en el sistema democrático? ¿Cómo hacerles partícipes de los acontecimientos? Para responder a estas preguntas, a algunos de nuestros gobernantes, inspirados en otras democracias cercanas y más sólidas, se les ha ocurrido abrir una caja de pandora: la transparencia.

2. MARCO JURÍDICO GLOBAL

Ya que en Euskadi no se ha aprobado una ley de transparencia, nos hemos dirigido, en primer lugar, al estudio de la Ley estatal, la 19/2013, de 9 de diciembre, de

Transparencia y Buen Gobierno, y a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ambas leyes estatales afectan a las peticiones de información dirigidas a la administración general e institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco y su sector público, y también a las peticiones realizadas a la administración periférica del estado en esta comunidad autónoma.

Ese marco legal inicial se ha complementado con el estudio de otras normativas forales y locales, que también afectan a cómo solicitar datos a esas administraciones en el ámbito de la CAPV.

Se presenta una tabla ilustrativa, no exhaustiva, de las instituciones, órganos, empresas, etc. obligadas por las diferentes normativas de transparencia en el ámbito de la CAPV.

Tabla 1. Instituciones, órganos, empresas, etc. afectados por la normativa sobre transferencia en la CAPV.

Administración Estatal Periférica	Administración Autonómica	Administración Local	Administración Foral
¿Quiénes son?	¿Quiénes son?	¿Quiénes son?	¿Quiénes son?
<ul style="list-style-type: none"> • Delegaciones de Gobierno • Defensa • Economía • INE • AEAT • MUFACE • Dirección Provincial INSS • Dirección Provincial TGSS • Aduanas de Vitoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Gobierno • Organismos autónomos • Empresas Públicas • Agencias • Otros entes públicos • Universidades • Colegios profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuntamientos • Concejos • Parzonerías • Mancomunidades • Cuadrillas • Empresas públicas municipales • Fundaciones • Consorcios • Otras entidades locales • Entidades privadas subvencionadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Departamentos Administración Foral • Organismos Autónomos forales • Empresas públicas • Juntas Generales • Entidades privadas subvencionadas • Adjudicatarios de contratos • Partidos políticos • Organizaciones Sindicales • Organizaciones empresariales

Fuente: elaboración propia.

El marco jurídico de la transparencia en la CAPV es complejo; dependiendo de a qué administración se le quieran solicitar datos, hay que tener en cuenta diferentes normativas: por ejemplo, si se quieren plantear peticiones a la administración periférica y a la Administración General de la CAPV, hay que atenerse a la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, puesto que no hay ninguna ley autonómica de transparencia en esta comunidad autónoma.

Si se quiere ejercer el derecho de acceso a la información en manos de las administraciones locales, hay que tener en cuenta la especificidad de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de la CAPV, que afecta a municipios, concejos, entidades locales territoriales de ámbito menor que el municipio,

mancomunidades y cuadrillas de Álava. La normativa en el ámbito local de Euskadi se complementa con ordenanzas y planes de transparencia de algunos municipios: Ordenanza de Participación Ciudadana, Información y Transparencia de Astigarraga; Modelo y Plan Operativo de Transparencia municipal de Donostia-San Sebastián, entre otros.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, en su artículo 37.3 a), reconoce y atribuye a los órganos forales competencias exclusivas en organización y funcionamiento de sus propias instituciones. Además, dada la peculiaridad de las competencias de los Territorios Históricos, definida en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, cada uno de ellos ha aprobado una normativa, tres normas forales sobre Transparencia entre 2016 y 2019; en Álava, Norma Foral 1/2017, de 8 febrero, de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del sector público del Territorio Histórico de Álava; en Bizkaia, Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero, de Transparencia de Bizkaia; y en Gipuzkoa, Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral. Las referencias en estas normativas a la legislación básica sobre transparencia son escasas, en la vizcaína y la guipuzcoana se menciona la ampliación realizada sobre la estatal y poco más.

En Álava, la Norma Foral 1/2017 se complementa con Decreto Foral 5/2017, de 21 de febrero, del Consejo de Gobierno Foral, que constituye el Consejo Foral de Transparencia de esta Diputación Foral, y aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento. En Bizkaia, la Norma Foral 1/2016, se complementa con el Decreto Foral 128/2016, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Reclamaciones en materia de transparencia de la Diputación Foral de Bizkaia y de las entidades del sector público foral de Bizkaia.

En la tabla 2 se presenta un esquema gráfico de estas normativas y sus ámbitos de aplicación.

Tabla 2. Normativa que afecta a la transparencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<p>ADMINISTRACIÓN ESTATAL PERIFÉRICA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
<p>ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública • Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 13 de enero de 2015, por el que se aprueban medidas de funcionamiento en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de acceso a la información pública, publicidad activa y en relación con el avance en la cultura de la Transparencia y el Buen Gobierno. • Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública
<p>ADMINISTRACIÓN LOCAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi • Cada municipio: Ordenanzas locales • .Astigarraga: Ordenanza de Participación Ciudadana, información y Transparencia <p>Modelos y planes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Donostia: Modelo y Plan Operativo de Transparencia • Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública
<p>ADMINISTRACIÓN FORAL</p> <p>Territorio Histórico Álava:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norma Foral 1/2017, de 8 febrero, de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del sector público del Territorio Histórico de Álava • Decreto Foral 5/2017, de 21 de febrero, del Consejo de Gobierno Foral, que constituye el Consejo Foral de Transparencia de esta Diputación Foral y aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento <p>Territorio Histórico Bizkaia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero, de Transparencia de Bizkaia • Decreto Foral 128/2016, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Reclamaciones en materia de Transparencia de la Diputación Foral de Bizkaia y de las entidades del sector público foral de Bizkaia <p>Territorio Histórico Gipuzkoa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza publica foral

Fuente: elaboración propia.

3. PUBLICIDAD ACTIVA

Tanto las normas de instituciones locales como forales amplían y especifican los ámbitos o materias que las instituciones locales y forales deben publicar en sus sedes electrónicas y/o páginas web. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, establece en sus artículos 6, 7 y 8 la información que las instituciones afectadas han de publicar. Tomamos como punto de partida esa ley porque es la más antigua de las que hemos descrito, como parte del entramado jurídico de la transparencia en la CAPV.

La publicidad activa aparece regulada en todas las normativas, pero las tres normas forales y la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, amplían de forma importante la relación de información recogida en la Ley de Transparencia estatal, que deben ofrecer por defecto.

La Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, regula en el Título VI, Gobierno Abierto, Transparencia, Datos abiertos y participación ciudadana, la publicidad activa, es muy específica, y precisa de un modo muy amplio la información que cada sujeto obligado debe ofrecer en su página web o sede; como señala Etxebarria Etxeita (2015-2016:11) "no es habitual en otras regulaciones comparables".

En las tres normas forales y en la Ley de Instituciones Locales, el catálogo de materias o ámbitos que deben ser objeto de publicidad activa es bastante semejante. Por un lado, se articula en torno a un serie de epígrafes que son comunes a todas ellas: información institucional, organizativa ; información de relevancia jurídica; contratación, convenios, subvenciones ; información económico-financiera, presupuestaria, estadística ; y por otro lado, en el ámbito local y de Bizkaia, aparecen epígrafes diferentes: epígrafe gestión pública, que incluye materias en otros casos englobadas en contratación, convenios y subvenciones ; el epígrafe políticas sectoriales: sus contenidos no aparecen recogidos en los demás epígrafes del resto de las normativas; incluyen, por ejemplo, cartas y carteras de servicios.

Aunque hay bastantes semejanzas en torno a qué información debe ofrecer por defecto cada institución, también se pueden observar diferencias. La enumeración detallada sería bastante larga, por lo que solo mencionaremos algunas cuestiones diferenciadoras.

La publicidad activa alavesa incluye, en algunos epígrafes, especificaciones sobre temporalidad, que no aparecen en otras normativas: por ejemplo, la publicidad presupuestaria es mensual en el caso de la Diputación Foral y sus organismos autónomos, y trimestral en el caso del resto de los entes afectados por la norma;

además, incluye una relación de indicadores financieros y presupuestarios muy específicos, que no se mencionan en otras normas sobre esta materia.

La norma foral alavesa prevé que el catálogo de la publicidad activa se amplíe en función de la demanda y también de la voluntad de los sujetos obligados por la ley a ofrecer información, entre ellos, los órganos de gobierno de las entidades del sector público foral.

La norma foral guipuzcoana encarga al propio Consejo de Gobierno Foral que promueva esta ampliación. No se han encontrado menciones semejantes en la norma foral de Bizkaia.

En el ámbito local, esa ampliación puede ser impulsada por los órganos de gobierno o impuesta por estándares de transparencia más exigentes.

Agendas institucionales aparecen en la normativa vizcaína, artículo 6.1.b) de la Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero, de Transparencia de Bizkaia; alavesa, artículo 23.1.f) de la Norma Foral 1/2017, de 8 de febrero; y guipuzcoana, artículo 31.1.f) de la Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral. Sin embargo, esas agendas no aparecen en la normativa local ni en la estatal, aunque por "la demanda creciente a través de las solicitudes de derecho de acceso a la información se ha incluido en el Portal de Transparencia de la AGE un enlace a las agendas del Presidente y los Ministros" tal y como señala Mariano Sánchez-Jauregui (2017:494). Los viajes aparecen en las normas forales alavesa, artículo 23.1.g) y guipuzcoana, artículo 31.1.g); las campañas institucionales, solo en la guipuzcoana, artículo 30.2.b) y, también en esta aparecen los registros de grupos de interés, artículo 14.

La norma guipuzcoana es muy específica acerca de todos y cada uno de los documentos que deben ser objeto de publicidad activa en la tramitación de una norma: consulta pública, orden o resolución de inicio, informe anexo, textos de anteproyectos, informe de evaluación de impacto de género, informe de incidencia presupuestaria, memoria final, dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, memoria y conclusiones del proceso de participación ciudadana. Frente a toda esta relación específica, en el resto de los ámbitos, incluso en el resto de los territorios históricos, solo se contemplan los anteproyectos como documentos a publicar.

4. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El derecho de acceso se enmarca en un procedimiento regulado por plazos y organismos ante los que se puede reclamar.

4.1 Procedimiento: solicitud

La regulación del procedimiento en los cuatro entornos jurídicos comentados, estatal autonómico, local y foral, tiene semejanzas en algunos aspectos, pero también diferencias; en la legislación básica, la Ley 19/2013, la solicitud requiere de los siguientes elementos: la identidad del solicitante, la información que se solicita, una dirección, preferiblemente de correo electrónico, y la modalidad preferente de acceso. En este aspecto, la Ley 2/2016, de 7 de abril de Instituciones Locales, se remite a la legislación básica.

En la norma de Álava, la presentación de la solicitud puede ser electrónica, a través del Portal de Transparencia, o en papel, con la posterior digitalización. El modelo de solicitud de Bizkaia incluye incluso varios epígrafes relacionados con el tratamiento de datos personales, que no aparecen en el modelo dirigido a la administración General de la CAPV y su sector público, ni en los otros modelos forales. El modelo de solicitud dirigido a la Diputación de Gipuzkoa difiere de los anteriores en cuanto que se va cumplimentando poco a poco, introduciendo datos, y en una cuestión importante y diferenciadora: esa solicitud se puede dirigir no solo a la Administración Foral de Gipuzkoa, sino también a cada uno de los ayuntamientos de ese Territorio Histórico. En cuanto a los canales para la presentación de solicitudes, a los habituales de solicitud en papel o electrónica, hay que añadir la presentación oral, admitida en las normativas vizcaína y alavesa, y la consulta telefónica en el caso de la normativa guipuzcoana.

Existen también diferencias en la forma de indicar al ciudadano solicitante que la administración a la que se dirige no cuenta con la información que pide. Por un lado, la legislación estatal, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, menciona en su artículo 19 que, cuando la solicitud se dirija a un órgano que no cuente con la información solicitada, este la remitirá al competente, e informará de esta circunstancia al solicitante, que no tiene que volver a presentar otra solicitud. Por otro lado, el Acuerdo de 13 de enero de 2015, del Consejo de Gobierno Vasco, indica que, cuando la solicitud vaya dirigida a la Administración General de la CAPV, o su sector público, y éste no cuente con la información solicitada, advertirá al solicitante de ello para que dirija su petición al órgano competente, con lo cual el ciudadano tiene que redactar y presentar una nueva solicitud. En el ámbito local, la legislación se refiere, en todo lo relacionado con la solicitud, a la legislación estatal, y no menciona ninguna especificación acerca de esta cuestión. La norma foral alavesa, en la línea de la legislación estatal, contempla la remisión de la solicitud por parte del órgano incompetente al competente, informando de ello al interesado. Para solucionar este problema, sería necesario, como señala Serna Bilbao (2017:1258) "contar con una orientación y un asesoramiento por parte de las instituciones públicas con carácter previo, es decir en la fase de elaboración".

4.2 Procedimiento: plazos

Los plazos para obtener la información solicitada varían en función del órgano al que se dirigen y, aunque en todos los casos son ampliables, por la especial complejidad y/o volumen de la petición oscilan entre los 15 días en los que la administración requerida debe dar la información solicitada, caso de la administración vizcaína, pasando por los 20 que se precisan cuando se solicita a administración autonómica vasca y a la guipuzcoana, para llegar al mes, cuando se solicita a la administración foral alavesa, a las instituciones locales y a la administración periférica del estado en la CAPV. En todos los ámbitos, todas las administraciones comparten los 10 días de subsanación, y los 15 para dar audiencia a terceros.

En la tabla 3 se puede ver un resumen gráfico de lo expuesto en este epígrafe.

Tabla 3. Plazos en la tramitación del procedimiento del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Proced.	Administración Estatal Periférica	Administración Autonómica	Administración Local	Administración Foral
Solicitud	Identidad Información Dirección, preferiblemente electrónica La modalidad preferente de acceso	Correo ordinario Presencial la identidad del solicitante la información que se solicita	Ley 2/2016, art. 62 (referencia legislación básica)	Álava (art. 32). NF 1/2017 Portal del Gobierno Abierto Papel Oral Bizkaia (art. 23). NF 1/2016 Sedes electrónicas o páginas web Formulario electrónico Papel Oral Gipuzkoa (art. 16). NF 4/2109 (referencia legislación básica)
Plazos de respuesta	1 mes prorrogable a otro mes 10 días para especificar 15 días para hacer alegaciones a terceros	20 días prorrogables otros 20 días 10 días para especificar 15 días para audiencia a terceros	1 mes prorrogable a otro mes 10 días para especificar	Álava 1 mes, prorrogable otro mes 10 días de subsanación Bizkaia 15 días, prorrogables otros 15 días 10 días para subsanar 15 días para audiencia a terceros Gipuzkoa Plazo 1 mes, prorrogable otro mes 10 días para subsanar 15 días audiencia a terceros

Fuente: elaboración propia.

4.3 Órganos ante los que reclamar la información que han de proporcionar las administraciones públicas

La petición de información a las diferentes administraciones públicas no siempre va acompañada de la entrega de la misma. Todas las normativas mencionadas recogen en su articulado la existencia de instituciones a las que se puede volver a solicitar la información que las administraciones, en primera instancia, no han entregado, bien por silencio, bien por una negativa expresa, en las que se argumentan las causas de inadmisión que las diferentes legislaciones de los cuatro ámbitos enumeran.

En el caso de la administración periférica, la normativa a tener en cuenta es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, que recoge en su artículo 24 la existencia de un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A través de las resoluciones publicadas en la página web del mismo, se puede observar, a veces, que las administraciones se escudan en causas cuyo validez este Consejo rebate y, por ello, dictamina que el acceso a la información solicitada es viable y legal.

Las reclamaciones frente a las peticiones de información desestimadas por los órganos de la Administración General e Institucional de la CAPV, o a las cuales no se responde, se dirigen a la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública. La regulación de la actividad de esta Comisión es escasa y está recogida en el Decreto 128/2016, de 13 de septiembre. Esta Comisión se ha creado porque la Disposición Adicional 4 de la Ley 19/2013, en su párrafo 1, establece que la resolución de las reclamaciones prevista en el artículo 24 de la misma ley corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Comunidades Autónomas y por su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas, y en el caso de Euskadi, es la Comisión la encargada. Esta Comisión ejerce las funciones que a nivel estatal corresponden al Consejo de Transparencia y Buen gobierno y resuelve las reclamaciones presentadas aplicando la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.

Las reclamaciones frente a la denegación, expresa o presunta, de la información solicitada a las instituciones locales de Euskadi también tiene que resolverlas la Comisión Vasca de Acceso a la información pública. El artículo 65 de la Ley 2/2106, de Instituciones Locales de Euskadi, señala que las reclamaciones serán resueltas por el consejo o autoridad independiente de transparencia de la Comunidad Autónoma.

La denegación de las peticiones de información dirigidas a las administraciones forales de cada Territorio Histórico y sus sectores públicos queda en manos de los órganos previstos en la mismas normas que regulan la transparencia, en el caso del Territorio Histórico de Álava y el de Bizkaia, aunque una regulación extensa de su composición y funciones figure en norma aparte.

En el caso de Álava, el Consejo Foral de Transparencia aparece regulado en la Disposición Adicional Primera de la Norma Foral 1/2017, de 8 de febrero, de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno, como órgano encargado del conocimiento y resolución de las reclamaciones realizadas en la materia. Esta disposición adicional se complementa con el Decreto Foral 5/2017, de 21 de febrero, del Consejo del Gobierno Foral, que constituye el Consejo Foral de Transparencia de esta Diputación Foral y aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

En el caso de Bizkaia, al igual que en Álava, la Comisión de Reclamaciones en materia de Transparencia aparece en el artículo 27 de la Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero, de Transparencia de Bizkaia, su composición en el 28 y sus funciones en el 29. En el título V de esta norma foral, en el capítulo II, Garantías de la Transparencia. Régimen sancionador, aparece un régimen sancionador muy detallado y específico, que llama la atención por su novedad, puesto que este aspecto no aparece en ninguna de las normas que afectan a la transparencia en el ámbito de Euskadi. La regulación de esta Comisión de Reclamaciones de Transparencia de Bizkaia se completa en el Decreto Foral 128/2016, de 26 de julio, por el que aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

En el caso de Gipuzkoa, respecto al órgano encargado de conocer y resolver las reclamaciones, se menciona su creación, pero no se da ningún nombre concreto en la Disposición Adicional Primera de la Norma Foral 4/2014, de 6 de febrero, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, derogada en la Norma 4/2019. Aparece en el artículo 52 de la Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno, en el marco de la gobernanza pública foral, la Comisión de Reclamaciones en materia de Transparencia.

El Consejo Foral de Transparencia de Álava, la Comisión de Reclamaciones en materia de Transparencia de Bizkaia, y de Gipuzkoa deciden acerca de las reclamaciones del derecho de acceso a la información interpuestas frente a denegaciones, presuntas o expresas, de información solicitada, en relación con la actividad de los respectivos órganos de gobierno forales y de sus respectivos sectores públicos. A veces, la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública recibe las reclamaciones frente a peticiones de información que no han recibido respuesta de las Diputaciones de Bizkaia y de Gipuzkoa, y ante las mismas ha de declararse incompetente, porque corresponde resolver a las Comisiones de Bizkaia y Gipuzkoa. En cualquier caso, la única opción que queda, agotada la vía del Consejo Foral y de las diferentes Comisiones, tanto de Acceso como de Reclamaciones, es optar por la vía contencioso-administrativa.

Los plazos para reclamar al órgano correspondiente, y recibir las respuestas también varían en los cuatro ámbitos definidos y, a su vez, dentro del foral; en general, el plazo es un mes para reclamar desde el momento en que se ha recibido la resolución, expresa o presunta en Bizkaia; en el caso de Álava, un mes, si la

resolución es expresa, y tres meses, si la desestimación es presunta; en ambos casos, Comisión y Consejo tienen tres meses para resolver; en el caso de Guipúzcoa, hay un mes para reclamar, no se distingue entre expreso y presunto, y tampoco aparece el plazo con el que cuenta la Comisión guipuzcoana de Reclamaciones para resolver.

En ninguna de las normas se hace referencia a la necesidad y obligatoriedad de transmitir una petición de información, de un órgano adecuado o pertinente a alguno que no lo es, como se señala en el artículo 19 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno. Y la cuestión es que los administrados desconocen el entramado administrativo e institucional para saber qué función tiene cada uno de los elementos de ese entramado, qué información se puede solicitar y a cuál hay que solicitarla.

Las funciones de estos cinco órganos son en parte semejantes y en parte diferentes: los cinco resuelven reclamaciones frente a las denegaciones expresas o presuntas del derecho de acceso a la información, las comisiones de reclamaciones de Bizkaia y Gipuzkoa incorporan además la incoación de expedientes disciplinarios, cuando las obligaciones de transparencia se incumplen, y en concreto, además, la de Gipuzkoa ejerce una función muy importante que es la de estudiar los incumplimientos de publicidad activa.

Otro paso en este procedimiento de acceso a la información pública, si la administración no se aviene a entregarla, es acudir a los tribunales en la vía contencioso-administrativa.

La tabla 3 presenta un resumen de los órganos ante los que se puede reclamar y los plazos para los diferentes trámites, y la tabla 4 el número de reclamaciones presentadas ante los diferentes órganos.

Tabla 3. Órganos y plazos ante los que se pueden reclamar para ejercer el derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Administración Estatal Periférica	Administración Autonómica	Administración Local	Administración Foral
Reclamaciones	Reclamaciones	Reclamaciones	Reclamaciones
Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 1 mes para presentar 3 meses para resolver	Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (Instituciones comunes) 1 mes para presentar 3 meses para resolver	Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (Instituciones Locales) 1 mes para presentar 3 meses para resolver	Álava Consejo Foral de Transparencia 1 mes si la resolución es expresa 3 meses si el acto es presunto 3 meses para resolver Bizkaia Comisión de Reclamaciones en materia de transparencia 1 mes para presentar 3 meses para resolver Gipuzkoa Comisión de Reclamaciones en materia de transparencia 20 días para resolver, ampliable otros 20, previa comunicación al reclamante
Recursos	Recursos	Recursos	Recursos
Jurisdicción Contencioso-administrativa	Jurisdicción Contencioso-administrativa	Jurisdicción Contencioso-administrativa	Jurisdicción Contencioso-administrativa

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Número de reclamaciones presentadas ante los órganos competentes en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2015-2019).

Órgano	Número de reclamaciones
Consejo de Transparencia	1
Comisión Vasca de Acceso a la información pública	Administración autonómica 54 Administración Local 180
Consejo Foral de Transparencia de Álava	2
Comisión de Reclamaciones en materia de Transparencia de Bizkaia	11
Comisión de Reclamaciones en materia de transparencia de Gipuzkoa	2

Fuente: elaboración propia.

5. RÉGIMEN SANCIONADOR

El régimen sancionador en el ámbito de la transparencia, tanto en la obligación de publicidad activa como en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es quizás uno de los elementos más diferenciadores de las diferentes normativas del ámbito foral. Ese régimen sancionador es prácticamente inexistente en la normativa estatal y local.

En la norma alavesa, sólo el artículo 19 de la Norma Foral 1/2017, de 8 febrero, de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del sector público del Territorio Histórico de Álava, se ocupa del incumplimiento: "Los incumplimientos reiterados de las obligaciones de publicidad activa y/o de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a la información pública tendrán la consideración de infracción administrativa en los términos que establezca la normativa básica, a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora"

En la norma vizcaína, Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero de Transparencia de Bizkaia, se habla de "una aplicación prudente del régimen sancionador" "en una primera etapa sustituido por advertencias". En el capítulo II, Garantías de Transparencia y Régimen Sancionador, se diferencia entre responsabilidades del personal al servicio de los entes forales y los altos cargos públicos forales; se especifican el régimen de infracciones, diferenciando entre muy graves, graves y leves; y el procedimiento sancionador, cuando el responsable sea un alto cargo, se ajustará a la normativa foral de conflictos de interés, y, si se trata de infracciones administrativas, se regirá por el procedimiento administrativo común. Las sanciones serán públicas en el portal de Transparencia y en la "Memoria anual de evaluación"

La norma guipuzcoana, Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral, menciona en su artículo 53, Garantías de la transparencia, como responsable a personal alto cargo o asimilado, no incluye al personal funcionario. En el artículo 56, publica las sanciones imponibles a este tipo de personal por el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, de la resolución en plazo de solicitudes de acceso a la información, y de la negativa a cumplir las resoluciones de la Comisión de Reclamaciones en materia de Transparencia, entre otras causas.

6. LÍMITES

Las normas forales, al regular la transparencia en ámbitos competenciales distintos, contemplan en sus articulados límites que no están presentes en la regulación estatal, como la protección de menores y con capacidad legal modificada, y no contempla otros, que sí están en la legislación nacional, como la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores y la seguridad pública, entre otras, en lógica coherencia con su ámbito competencial. Tanto la norma foral

vizcaína, como la alavesa, recogen en su articulado relaciones de dichos límites, no así la guipuzcoana. La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, por su parte, hace referencia a la legislación estatal, Ley 19/2013, en su artículo 62 a esta cuestión.

7. CONCLUSIONES

El marco jurídico que regula la transparencia en Euskadi, aunque complejo, responde a la estructura organizativa administrativa y competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En lo que respecta a la publicidad activa, existen diferencias entre la información que deben ofrecer los diferentes sectores, estatal, autonómico, local y foral. El marco de la publicidad en la normativa local y foral es mucho más detallado y preciso que en la norma estatal, e incluso, dentro de la foral, encontramos diferencias entre la información que está obligada a publicar cada administración foral; en este sentido, quizás la administración foral vizcaína es la que más detalla la información a ofertar.

Aunque la denominación de los epígrafes de publicidad activa es muy semejante en las diferentes normas sobre transparencia, la enumeración de los aspectos a ofrecer, dentro de cada epígrafe, es mucho más precisa también en las normativas local y foral. En este entorno cabe preguntarse si las diferencias de precisión en las enumeraciones pueden plantear diferencias en el ejercicio del derecho del acceso del ciudadano a la información; esto es, ¿puede el ciudadano acceder a más información generada por la administración local y foral que la generada por la administración general y autonómica? De momento, desconocemos si la diferente redacción de los epígrafes acerca de la información que hay que publicar tiene incidencia en el acceso, debido al escaso número de reclamaciones que se presentan.

El desarrollo de una normativa local sobre transparencia, entendiendo como tal las ordenanzas y planes municipales, es muy escasa.

El régimen sancionador descrito en la normativa sólo opera en el derecho de acceso a la información y la publicidad activa que ofrecen los Territorios Históricos Forales, no en el ámbito autonómico ni local.

En este contexto, en el que los marcos normativos son varios, el administrado necesita saber qué información puede pedir y a quién la puede pedir. En general, el ciudadano no sabe qué gestionan los órganos que tienen competencias sobre las actividades que afectan a su vida cotidiana, y además de no saber el qué, tampoco sabe a quién pedir la información que le puede interesar para someter a escrutinio la actividad de los responsables públicos, y poder así ejercer una participación en la vida pública. Como señala Guichot Reina (2017:556) "la circulación y el contraste de la información sobre la organización... es

necesaria...para la creación de una opinión pública que pueda decidir su propio destino como sociedad". Por ello, nos atrevemos a plantear la necesidad de una formación genérica y/o un asesoramiento que permita a los ciudadanos ejercer los derechos que la legislación les ha otorgado, que en muchos casos desconocen y no saben cómo ejercer.

8.BIBLIOGRAFÍA

Etxebarria Etxeita, I. J. 2015-2016."Aproximación a los contenidos de la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi", JADO, Boletín de la Academia Vasca de Derecho = Zuzenbidearen Euskal Akademiaren Aldizkaria, 27: 399-447.

Guichot Reina, E. 2017. "Transparencia y acceso a la información en entidades locales vascas", RVAP, 107, II: 557-583

Mariano Sánchez-Jauregui, M.J. de 2017. "La publicidad activa de la información institucional, organizativa y de planificación", en Troncoso Reigada, A. (dir) *Comentarios a la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno*. Pamplona: Aranzadi, 471-503

Serna Bilbao, M.N. de la 2017. "Comentario al artículo 19 LT", en Troncoso Reigada, A. (dir) *Comentarios a la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno*. Pamplona: Aranzadi, 1247-1280