

El Derecho administrativo sancionador en la legislación española de transparencia y buen gobierno: singularidades destacables

Administrative sanctioning law in Spanish legislation of transparency and good governance: significant aspects

Josep Ochoa Monzó*
Universidad de Alicante

Resumen:

El trabajo analiza el régimen jurídico sancionador en la legislación española de transparencia y buen gobierno tras la Ley 19/2013, de 9 diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), ley básica en la materia para todo el Estado español para evitar malas prácticas y la corrupción. Así como las derivaciones que han introducido, mediante su propia regulación las Comunidades Autónomas españolas. Todo ello con la finalidad de demostrar cómo esta materia integra principios y reglas propias de la potestad sancionadora general de la Administración pública y del Derecho Administrativo Sancionador, aunque presenta algunas singularidades. El trabajo pretende ser un reflejo de dicha realidad que pueda servir de contraste con la realidad jurídica peruana.

Abstract:

This paper analyzes the penalty system within the Spanish transparency and good governance legal framework as following Law 19/2013, of December 9th, on transparency, access to public information and good governance (LTBG), which is a framework law in this matter for the whole Spanish State to avoid bad practices and corruption. This paper will also tackle the derivations that Spanish Autonomous Communities have introduced through their own regulations. Through this analysis I intend to prove that this matter, despite outstanding singularities, encompasses the principles and rules of the general penalty power of the Public Administration and the Penalty Administrative Law. This study also aims to reflect said reality and draw a comparison with the Peruvian legal framework.

Palabras clave:

Transparencia – Buen gobierno – Corrupción – Infracciones – Sanciones – Derecho administrativo sancionador – Comunidades autónomas

Keywords:

Transparency – Good governance – Corruption – Infringements – Penalties – Administrative sanctioning law – Autonomous Communities

Sumario:

1. La potestad sancionadora de la Administración en el derecho español: régimen jurídico – 2. El complejo sistema español de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y su derivación al ámbito sancionador en materia de transparencia – 3. La asunción de las reglas básicas del derecho administrativo sancionador y su aplicación a la legislación de transparencia y buen gobierno – 4. El amplio panorama legislativo español en materia de transparencia y buen gobierno – 5. Reflexión final – 6. Bibliografía

* Director General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno, en la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación (2015-2019), Generalitat Valenciana. Comunidad Autónoma Valenciana. Contacto: josep.ochoa@ua.es

1. La potestad sancionadora de la Administración en el derecho español: régimen jurídico

Tras la recuperación de la democracia en España, la potestad sancionadora de la Administración fue consagrada por el art. 25 de la Constitución Española de 1978 (CE), aunque hay menciones al procedimiento y la potestad sancionadora en otros preceptos (art. 9.3, 45.3 y 105 c). Podemos asumir, entre otras definiciones, que *“la potestad sancionadora es una potestad constitucional, atribuida a una Administración (determinada) y delimitada por una norma de rango legal, de carácter instrumental. Está encaminada a la supervisión o tutela del orden social general y es una potestad reglada en su aplicación”*¹. Por ello, no extraña que sea un tema al que la doctrina ha prestado una especial atención en cuanto garante de la correcta satisfacción del interés general al que se debe la Administración, según la misma Constitución: art. 9.1 y 103. 1 CE². Como señalará Bermejo Vera, la potestad sancionadora de la Administración es una auténtica prerrogativa y una manifestación más de la capacidad reconocida a las Administraciones públicas para el cumplimiento de sus objetivos³. Siendo un poder exorbitante – y tan importante- fueron codificados por primera vez por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común tanto los principios de dicha potestad sancionadora (art. 127-133), como los de procedimiento sancionador (art. 134-138). Este desarrollado por RD 1383/1993, de 4 de agosto. Ambas normas han sido derogadas en el año 2015 por la regulación que se tiene en los artículos 25 a 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que acoge los principios básicos del sistema sancionador administrativo -con la consolidación hecha tanto por el legislador como por la jurisprudencia (constitucional y ordinaria)- en sus artículos 25-33. La otra es la importante Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (LPAC), en donde, lo que interesa del procedimiento administrativo sancionador es considerado como una especialidad del procedimiento administrativo común (arts. 63-64: especialidades en el inicio del procedimiento sancionador; art. 85: especialidades en la terminación de los procedimientos sancionadores; art. 90: especialidades en la terminación de los procedimientos sancionadores; art. 96.5: procedimiento sancionador simplificado).

No hay duda del encaje constitucional de la potestad sancionadora como dijera, tempranamente, la STC 77/1983, de 3 de octubre⁴, si bien ya antes la STC 18/1981, de 8 de junio afirmó *“que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Sancionador, dado que son manifestaciones del orden punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (artículo 25, principio de legalidad) o que “las garantías procesales constitucionalizadas en el art. 24.2 de la Constitución Española son de aplicación al ámbito administrativo sancionador, «en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 CE. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional»*. Por ello, es pacífico admitir que en el procedimiento administrativo sancionador no sólo son aplicables los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, sino, también, las garantías procedimentales ínsitas en el art. 24 CE. Es decir, las garantías del derecho penal con los matices necesarios para que resulten compatibles con la naturaleza de dicho procedimiento sancionador.

En suma, en el ámbito en que nos movemos, el derecho administrativo sancionador en materia de transparencia y buen gobierno, son aplicable sin ambages todos y cada uno de los principios que marcan el ejercicio de la potestad sancionadora y que se trasvasan al procedimiento sancionador en esta materia tales como: principio de legalidad, irretroactividad, principio de tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y principio *no bis in idem*⁵. Junto a la sustantividad propia del procedimiento administrativo sancionador que afecta, entre otros, a la forma de iniciación que siempre es de oficio (art. 63.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, lo que recuerda el art. 31.1 de la Ley 19/2013, de 9

1 AAVV, *“Infracciones y sanciones, Memento Práctico Francis Lefebvre*. (2017): 20.

2 En materia de Derecho Sancionador sigue siendo un “clásico” el libro de Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª edición (Madrid: Tecnos Madrid, 2011). Al que hay que sumar múltiples tratados, entre muchos otros, Manuel Gómez Tomillo e Iñigo Sanz Rubiales, *Derecho Administrativo Sancionador*. Parte General, 4ª edición (Pamplona: Aranzadi, 2017). AAVV, *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Tomo I (Pamplona: Abogacía General del Estado, Thomson-Reuters Aranzadi); *Derecho Administrativo Sancionador* 3ª Edición, Pamplona, 2013. O el mismo José Bermejo Vera en una de sus especialidades, *Requisitos constitucionales del marco de infracciones y sanciones*, en Primer Congreso Nacional de Comités Superiores de disciplina deportiva: Logroño, 19 al 21 de febrero 1992, 1993, págs. 49-54.

3 José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo Básico. Parte general*, sexta edición (Madrid: Thomson Reuters, Civitas, 2005), 259. El siempre certero, a la par, que lúcido Nieto, *Derecho administrativo sancionador*, 567, califica la potestad sancionadora de la Administración como “de brazo armado” de una Administración pública entendida como gestión de intereses y servicios públicos”.

4 AAVV, *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Tomo I (Abogacía General del Estado), 72 y ss.

5 Tema bien tratado por los autores, a título de ejemplo que puede ser válido para analizar la potestad sancionadora en otras Comunidades Autónomas, vid. entre otros, Agustín García Ureta, “Consideraciones sobre la incidencia de las Leyes 39 y 40/2015 en la Ley 2/1998, de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Revista Vasca de Administración Pública* N° 107 (I) (2017): 144 y ss.

de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno); a la separación entre una fase de instrucción y otra de resolución, a la ejecutividad del acto sancionador, al plazo máximo de resolución del procedimiento sancionador que no fija la LPAC, y que va ligado a la caducidad en caso de no resolución dentro de éste como dice el art. 25.1 b) de la Ley 39/2015. Por tanto, y a los efectos de este trabajo, hay que dar por integradas en las normas que veremos, tanto la estatal Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG) como en las autonómicas (o regionales), éstas y otras garantías o reglas procedimentales en materia sancionadora que no se analizarán, salvo que supongan una singularidad dentro del marco que conforman la frondosa bibliografía del derecho sancionador.

2. El complejo sistema español de reparto de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas y su derivación al ámbito sancionador en materia de transparencia

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que es norma básica en el sistema español, como diremos, marcó un hito en el Ordenamiento Jurídico español⁶ como paso –quizás lógico– dentro de una parcial evolución que arrancaba sólida con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En cuanto, esta supuso una regulación loable de uno de los haces de la transparencia administrativa como el derecho de acceso a la información pública en registros y archivos administrativos, como uno sus diversos aspectos⁷, que ya conocían regulaciones exitosas como la derivada de la normativa ambiental, entre otras la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE⁸. Hoy en día, esta evolución en la legislación general se consolida entre otras con la LRJSP que en su artículo 3.1 c) consagra el principio de transparencia como uno de los básicos del Derecho Administrativo y de la actuación administrativa por lo que, con razón alguna doctrina ha hablado de que las leyes de transparencia permiten una modernización y democratización de las Administraciones públicas a fin de contar con una cultura administrativa avanzada, entendiéndose por cultura administrativa “*el comportamiento de un sistema administrativo y sus agentes bajo la influencia del Derecho u otros factores*”⁹. Todo lo cual de suyo va ligado, sin duda, a la necesaria adaptación de la Administración pública a las exigencias que reclama una sociedad democrática avanzada, en el ámbito de cómo se ejerce la gestión pública, unido sin duda a una reacción del legislador (y la sociedad) contra episodios claros de corrupción¹⁰,

6 Sobre la norma y su iter legislativo de los mejores trabajos sigue siendo Emilio Guichot, “El proyecto de ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, no. 84 (2013): 89-134. En la misma Revista, sobre el alcance de la Ley, junto con el resto de la doctrina que seguimos, Itxaso Gallastegui Ormaechea, “Comentarios a la nueva regulación de la transparencia pública en España”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, no. 89 (2014): 89-134. Básico es también, Joaquín Meseguer Yebra, *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia. Buen Gobierno, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Análisis de la tramitación e informes sobre publicidad y acceso a la información pública*, Escola d'Administració Pública de Catalunya y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación internacional, Barcelona, 2014.

7 Hay obras clásicas en España que trataron este tema hace años, en general, ligado al derecho constitucional de acceso a archivos y registros administrativos que consagró el art. 105 c) CE. Destaca sobre todo el trabajo pionero de Luis Alberto Pomed Sánchez, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, (INAP: 1989). O en la misma línea investigadora “El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, no. 142 (enero-abril 1997): 467 y ss. Asimismo, en “Transparencia”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, no. 9 (2016) 1-48.

Estando el análisis de la Ley 19/2013 en las páginas 40 y ss. https://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/noveno/pdfs/07_luispomed.pdf

Vid. Soto Lostal, S., *El derecho de acceso a la información, el Estado social y el buen gobierno* (Valencia: 2011). La reforma hecha a la Ley 30/1992, por Ley 4/1999, de 13 de enero en su art. 3.5 vino a decir expresamente que “*en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación*». Y la Disposición Final Primera de la LTBG también modificó la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Vid., Severiano Fernández Ramos y José María Pérez Monguío, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (Pamplona: 2014), 28 y ss. sobre el derecho de acceso a la información antes de la LTBG. Y Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado y Carlota Tarín Quirós, *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 9/2013 de diciembre*, la Ley Wolters Kluwer, (Madrid:2014), 47 y ss.

8 La Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 remite a la normativa específica, como en este caso, expresamente del acceso a la información ambiental, en donde la LTGB es supletoria. Lucía Casado Casado, “El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, no. 53 (2019), 90-157.

9 Sara Sístero Ródenas, “El modelo normativo valenciano de buena administración y su impacto en la cultura administrativa valenciana”, *AAVV, Ética, transparencia, buen gobierno y sistema electoral. Propuestas de mejora de la normativa valenciana* (València: Tirant lo Blanch, 2019), 182-210.

10 Tema también de actualidad jurídica desde hace tiempo. Vid. AAVV, *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Manuel Villoria Mendieta, José María Gimeno Feliu y Julio César Tejedor Bielsa (directores), Atelier, Barcelona, 2016. Susana E. Castillo Ramos-Bossini, “La lucha por la ética pública. Experiencias comparadas y medidas adoptadas en el caso español”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, no. 98 (2017), 115-155. Y Jesús González Pérez, *Corrupción, ética y moral en las Administraciones públicas, Civitas, Thomson Reuters, Madrid*, segunda edición, 2014. También es un clásico, Alejandro Nieto, *La corrupción en la España de democrática*, Ariel, Madrid, 1997.

en la medida en que ésta quizá se puede ver como algo no inevitable, pero en la que al menos se debería poder incidir¹¹.

Pues bien, la regulación que ha aparecido en los últimos años en España en materia de transparencia a nivel estatal llega tarde, en 2013, cuando ya algunas regiones disponían de normas propias, y después de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto, derogada por la que luego mencionaremos, cuando incluso ya antes estaba la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears. Pero, destacando el valor de las leyes de transparencia, como bien admite GUICHOT, es obvio que una norma sobre transparencia no depura de la noche a la mañana el funcionamiento de las instituciones públicas si no va acompañada de una mejora de la ética pública (de gobernantes y gobernados) o al menos de garantías efectivas de cumplimiento y de una ciudadanía activa y vigilante¹². Y sin duda, una de estas garantías es contar con un buen andamiaje sancionador (se insiste, tomando como base unas reglas básicas estatales como diremos), que se ha decantado en esta materia. Ahora bien, el estado compuesto y el complejo sistema descentralizado que tenemos en España ha visto como en los últimos años han proliferado múltiples normas de transparencia y buen gobierno en casi todas las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante). Incluso, existen ejemplos memorables anteriores a la ley básica de 2013, caso de la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y buenas prácticas de la Administración pública gallega (derogada por la que luego citaremos), la aún vigente Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears. Pero, el punto de inflexión es la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Es esta una norma que, en materia de derecho sancionador conforma la normativa básica estatal en la materia, pues como señala GARCÍA RUBIO la Ley se aprobó por las Cortes Españolas en el uso de las capacidades que para el Estado reserva el art. 149.1.18.ª CE, con respecto al régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, título, junto a los apartados 13.ª sobre Hacienda Pública y 1.ª de condiciones de igualdad de los españoles ante la ley, que son los esgrimidos de carácter competencial alegados por la disposición final octava de la Ley¹³. Desde ahí, encaja lo que ya dijera el Tribunal Constitucional, (STC 50/1999, FJ 3) de que: “(...) el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que, en palabras de la STC 227/1988, ‘la potestad organizatoria (autonómica) (...) para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento’ de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado. En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las comunidades autónomas; aunque ciertamente, como veremos de inmediato, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación”.

Dicho de otra forma, “la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo” (STC 37/2002, de 14 de febrero) por lo que, con arreglo a las competencias constitucionales y estatutarias en cada materia, en la parte especial del Derecho Administrativo sancionador. Es decir, la regulación de infracciones, las sanciones y otros elementos específicos (responsables, agravantes, etc.) de cada uno de los sectores, la competencia será estatal o autonómica según de quien sea la competencia legislativa sobre la materia sustantiva de que se trate, por lo que si como en nuestro caso la competencia es compartida, también será compartida la competencia para establecer infracciones y su régimen sancionador¹⁴, lo que alcanza al modelo competencial en materia de transparencia en donde al Estado le corresponde las bases de una materia (art. 149.1.18 CE) y a las CCAA el desarrollo legislativo y la ejecución. Ahora bien, como señala la doctrina, el límite que impone el Tribunal Constitucional (entre otras STC 124/2003, de 19 de junio) es que

11 Cfr. Esta idea en Manuel Alcaraz Ramos, “Corrupción política, derechos fundamentales y opinión pública”, en *Corrupción pública, prueba y delito: cuestiones de libertad e intimidación*, AAVV, Thomson-Reuters, Aranzadi, Pamplona, 2015, pág. 35.

12 Emilio Guichot, “Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción”, en AAVV, *La corrupción en España*, cit., pág. 143. Coordinado por el mismo autor, un libro que seguiremos en varias ocasiones es el necesario *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.

13 García Rubio, “La Ley de Transparencia sus efectos sobre las entidades locales”, *Cuadernos de Derecho Local*, no.38 (2015),81-229. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1666/08_GARCIA_P182_230_QDL_38.pdf?sequence=1&isAllowed=y Con todo, el principal fundamento competencial es el del artículo 149.1.18 CE pues es el que hace referencia al Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Y como señala Martín Bassols Coma, “Buen gobierno, ética pública y altos cargos”, *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), no.172 (2015), 29. De hecho, el Título II de la Ley 19/2013 (art. 25 a 32) sobre Buen Gobierno se dicta al amparo de los arts. 149.1, 13 y 18 CE.

14 Manuel Rebollo Puig y otros, *Derecho Administrativo Sancionador* (Lex Nova: Valladolid, 2010), 106.

no se impongan “divergencias irrazonables o desproporcionadas”¹⁵, sin que resulte clara en la jurisprudencia la determinación de cuando la normativa autonómica que introduce una divergencia respecto de la estatal debe considerarse contraria a Derecho¹⁶, extremo que también se da en el ámbito en que nos movemos. Desde ahí podemos encontrar en las Comunidades Autónomas singularidades en materia de transparencia y de buen gobierno que, tomando como base la ley estatal de 2013, que es una norma de mínimos, la han desarrollado. Además, de disponer de reglas propias amparadas en la competencia autonómica de autoorganización (art. 148.1 1 CE) en su territorio, lo que a título de ejemplo ocurre con el estatal Consejo de Transparencia y Buen Gobierno¹⁷, como órgano que con igual o similar nombre han asumido o creado las Comunidades Autónomas.

Pues bien, este desarrollo de la legislación básica estatal de una materia por las CCCA es frecuente en el derecho español. El Tribunal Constitucional, entre muchas, en STC 130/2013 (FFJJ 6 y 7) dijo que “en cualquier caso, tanto cuando las bases responden a la necesidad de garantizar un tratamiento común a los administrados como a la consecución de otros intereses generales, debe recordarse que el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada comunidad autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3; 225/1993, fundamento jurídico 3 y 197/1996, fundamento jurídico 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo” (STC 50/1999, FJ 3), sin que puedan, por otra parte, considerarse incluidas en el marco estatal básico “aquellas normas que no resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal” (por todas, STC 227/1988, FJ 24, y las allí citadas). Por ejemplo, en la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana se dispone de un régimen sancionador más amplio y complejo que el de la ley estatal, lo que justifica el legislador valenciano en la necesidad de buscar un ordenamiento que permita a los ciudadanos que los servidores públicos ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y responsabilidad introduciendo mecanismos de control¹⁸. Por ello, un análisis depurado de todo el régimen español en materia de transparencia y buen gobierno debería estudiar igualmente otras normas directamente conectada con ellas como la contratación pública o las leyes de conflictos de intereses de altos cargos y sería descender al estudio -titánico- tanto del régimen de infracciones de cada Comunidad Autónoma como de las sanciones previstas (en el caso de las pecuniarias hay una diversidad evidente), lo que es imposible de acometer en estas páginas en la medida en que hablar de transparencia es hacerlo de un concepto poliédrico en donde se puede diferenciar entre la transparencia en la decisión, en el procedimiento (lo que abarca a procedimientos concretos con sustantividad propia como los de contratación pública), transparencia en el contenido de la norma y transparencia en el ejercicio de la responsabilidad¹⁹.

Con todo, la potestad sancionadora en materia de transparencia cabe reducirla a un núcleo esencial en el que, básicamente, hablar de esta es hacer del derecho de acceso a la información pública (y a la obligación de publicidad activa que tienen las Administraciones públicas)²⁰; y a otro núcleo que conforma el llamado “Buen Gobierno”, que conecta con valores ínsitos al principio de buena administración y a la lógica de un Derecho Administrativo garantista y moderno²¹. Principio de buena administración que hoy se deriva de la Carta Europea de Derechos Fundamentales en su art. 41²². Además, acogen entre otros

15 Manuel Rebollo, idem, pág. 109. Esta jurisprudencia se asume desde la STC 87/1985, de 16 de julio; STC 149/1991 de 4 de julio y STC 156/1995, de 26 de octubre, entre otras.

16 José María Ayala Muñoz, en AAVV, *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Tomo I (Abogacía), 612.

17 Vid. el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (BOE, núm. 268, de 5 de noviembre)

18 José Luis Blasco Díaz, “Comentarios al régimen sancionador”, en AAVV, *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*, Juan José Díez Sánchez y Ricardo García Macho (Dir), Reus-Universidad de Alicante (Madrid: 2019), 254.

19 Ricardo García Macho, en *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno...*, cit. pag. 16. Una relación de lo hecho por las distintas CCAA, muy actualizada, en https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya.html

20 Miguel Ángel Blanes Climent, *La transparencia informativa de las Administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*. (Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2014).

21 José María Gimeno Feliu, “La corrupción en la contratación pública: propuesta para rearmar un modelo desde la perspectiva de la integridad”, *La corrupción en España*, 284.

22 BOE 184, de 31 de julio de 2008, según el cual: *Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales*

el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana tras la reforma de 2006 en su art. 9, de forma muy parecida²³, y al que cada vez más hacen referencia las normas de derecho administrativo; pero que no es exactamente igual a lo que podamos entender como “buen gobierno”, pues como señala Ponce Solé²⁴ “*la idea de buen gobierno se refiere al modo cómo una parte del poder ejecutivo el gobierno, desarrolla sus funciones, mientras que la buena administración hace referencia al modo en cómo el poder ejecutivo desarrolla sus tareas administrativas, siendo los conceptos de mala administración (negligente) y corrupción (mala administración dolosa) sus opuestos*”.

3. La asunción de las reglas básicas del derecho administrativo sancionador y su aplicación a la legislación de transparencia y buen gobierno

3.1 La intangibilidad de las garantías propias del derecho administrativo sancionador es aplicable en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

La legislación española de transparencia y buen gobierno regula el tema de las infracciones y sanciones en pocos artículos (arts. 27-30); y para el procedimiento sancionador dedica, escasamente, el art. 31 de la Ley 19/2013 lo que obliga a integrarla con la legislación general²⁵, con otras cuestiones que no presentan singularidad en aspectos básicos como son: a) la exigencia de que el procedimiento sancionador se inicie siempre de oficio como ya se adelantó²⁶, b) la separación de una fase de instrucción y otra de resolución de imposición de las sanciones²⁷, c) el respeto a todas y cada una de las garantías de las personas presuntamente culpables, sus derechos y posición en el procedimiento; d) la necesaria tipificación de infracciones (muy graves, graves y leves) y de sanciones (la multa como ejemplo básico), y su graduación. Así como, el régimen de prescripción de unas y otras, que puede modularse por la leyes que las regulen como permite el art. 40.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre (LRJSP) y el posible recurso frente a la sanción impuesta, administrativo y jurisdiccional (art. 31.5 LTBG, y la ejecutividad de la misma solo cuando no quepa frente a ella ningún recurso ordinario en vía administrativa (art. 90.3 Ley 39/2015). Todo lo cual, podríamos decir, no es más que una consecuencia de la *vis atractiva* que ejerce la legislación básica reguladora del Derecho Administrativo sancionador que hoy se contiene, sobre todo, en las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y de la Ley 40/2015. Como no podía ser de otra forma, el art. 30.5 de la Ley estatal de transparencia de 2013 remitía a la hora de sancionar o graduar las sanciones a lo previsto por entonces Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo que hoy siguen las más recientes normas autonómicas al referirse a las leyes estatales aplicables, como veremos en algunos casos.

comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua. Vid. recientemente, entre la abundante bibliografía, Tomás Ramón Fernández, “El derecho a una buena administración en la Sentencia del TJUE de 16 de enero de 2019”, *Revista de Administración Pública*, no. 299 (2019), 247 y ss. Federico A. Castillo Blanco, “Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, no. 172 (2015), 123-162. Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutiérrez Rodríguez (Coordinadores), *El derecho a una buena administración y la ética pública*. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2011).

- 23 En otros Estatutos de Autonomía también se ha consagrado. Vid., sin perjuicio de otras citas más adelante, Carmen María Ávila Rodríguez, “El derecho a una buena administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Significad y alcance”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, no. 75 (2009), 289-326. Para la Comunidad Valenciana, de las obras que seguimos, puede verse Sara Sistero, “El modelo...”, en *Ética...*, cit., pag. 198 y ss.
- 24 Juli Ponce Solé, “La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, 2016, pag. 65. Con todo, el tema es conocido y tratado en la doctrina, profusamente, por ejemplo, Jaime Rodríguez Arana, “El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución Española y en la Unión Europea”, *Revista Galega de Administración Pública*, no. 40 (2010), 253-264. José Luis Meilán Gil, “La buena administración como institución jurídica”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, no. 87 (2013), 13-50. Elisenda Malaret, “Bon govern, transparència i rendició de comptes. Reforçant i completant la legitimitat democràtica dels poders públics”, *Revista Catalana de Dret Públic*, no. 55 (2017), 31 y ss.
- 25 Remisión que, expresamente hacen otras leyes autonómicas como el art. 57 de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno, de Galicia. O los arts. 29.2 y 36.1 de la Ley valenciana de 2015.
- 26 Esto lo asume el art. 31.1 LTBG. Con todo, en materia de denuncia el tema está más claro tras el art. 62 de la Ley 39/2015 que, por una parte, la define, y por otra asume que la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento. Condición que en el derecho español se adquiere en base a lo previsto en el art. 4 de la citada Ley 39/2015.
- 27 Art. 63.1 Ley 39/2015. Con todo se suele reconocer la potestad de solicitar dicha incoación a órganos *ad hoc*, como el estatal Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Así el art. 36.3 de la Ley 2/2015, 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, prevé que el Consejo de Transparencia, cuando constate incumplimientos en esta materia susceptibles de ser calificados como alguna de las infracciones previstas en este título, instará la incoación del procedimiento. En este último caso queda muy claro que el órgano competente estará obligado a incoar el procedimiento y a comunicar al Consejo el resultado de este, en lo que es una clara potestad reglada. De forma similar se pronuncia la Ley madrileña de 2019 en su artículo 86, en línea con la ley estatal de 2013. También en ocasiones la instrucción se suele residenciar en órgano específico como la Oficina de Conflictos de Intereses, caso del art. 31.3 de la Ley 19/2013.

3.2 El régimen de infracciones y sanciones en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno

Como asume COTINO "a través de la transparencia puede comprobarse la eficacia y eficiencia y sometimiento a la legalidad de la Administración. De este modo, la transparencia pública es un instrumento garantía de la eficacia, eficiencia, objetividad, legalidad y de buena administración"²⁸. Para GUICHOT, valorando positivamente la Ley 19/2013, y destacando las expectativas depositadas en la misma, "una norma de transparencia no depura de la noche al mañana el funcionamiento de las instituciones públicas si no va acompañada de una mejora en la ética pública (de gobernantes y gobernados, pues el Estado suele ser un reflejo de la sociedad) o, al menos de garantías efectivas de su cumplimiento..."²⁹, en lo que coincide. Y es ahí donde debe destacarse, sin que sea la solución total, en la necesaria existencia de un régimen sancionador en esta materia. Si bien el que acoge la Ley española ha sido objeto de valoración positiva, pero también ha encontrado opiniones bastante críticas bien fundamentadas.

En efecto, como señala GUICHOT, la Ley 19/2013 incluye un título dedicado al "Buen Gobierno" que es una excepción en el derecho comparado, pero que es extravagante pues en realidad solo se dedica a un aspecto puntual (infracciones y sanciones) de una faceta del Buen Gobierno de los Altos Cargos³⁰. En este tema, a pesar de lo esperado, un análisis más calmado demuestra que lo único que hace el legislador español es establecer un conjunto de principios generales y de actuación en materia de Buen Gobierno (art. 26), cuya única eficacia consiste en informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador (art. 26.3). Desde ahí existe un esquema básico compuesto por: a) un sistema de infracciones y sanciones en materia de gestión económico-presupuestaria (art. 28); b) un denominado régimen disciplinario (art. 29), y c) previamente, un titulado infracciones en materia de conflictos de intereses (art. 27)³¹. Debiendo señalar una especie de cierre general anterior como el del art. 25 que define a las personas o sujetos que pueden ser parte activa y cometer estas infracciones, pero que no afecta como recoge su apartado tercero a los cargos electos al decir que "la aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en este título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar". A título de ejemplo de lo que decimos, respecto del cese en el cargo el art. 34 2 c) Ley 2/2015, de la Comunidad Valenciana, como señala BLASCO DÍEZ, no puede aplicarse a cargos electos y con legitimidad democrática como alcaldes, diputados, concejales, etc., pero sí a los altos cargos del Gobierno autonómico³². Por ello, el aspecto básico de lo expuesto, que en buena medida siguen las leyes autonómicas viene conformado por un claro esquema, a saber:

- A) La existencia de un precepto como el Art. 27 de la Ley 19/2013, referido a las infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses.

Ello obliga a integrarlo con la ley estatal en la materia, ya con las autonómicas, por lo que alguna doctrina ha dicho que es un simple recordatorio de normas ya existentes, que tiene escaso valor³³, lo que veo correcto. Dicho de otra forma, una buena parte del contenido de ese "Buen Gobierno" establecido en la LTBG (y este es un ejemplo), se cifra en valorar su respeto o no en función de una remisión general a otras normas, estatales, como la Ley 5/2006, de 10 de abril de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno

28 Lorenzo Cotino Hueso, "El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades", en *Régimen Jurídico de la transparencia en el sector público*. Julián Valero Torrijos y Manuel Fernández Salmerón. *Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, (Pamplona: Thomson-Reuters, Aranzadi, 2014), 40.

29 E. Guichot, "Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción", *La corrupción en España*, 143.

30 Emilio Guichot, *Transparencia y Buen Gobierno. Estudio y Ley*. (Thomson-Reuters, Aranzadi: Pamplona, 2014), 36. Estos temas o la relación entre ellos no han pasado desapercibidos para la doctrina, entre otros, Martín Bassols Coma, "Buen gobierno, ética pública y altos cargos", REDA, no. 172 (2015), 6-27. Vid. También, Óscar J. Álvarez Civantos, *Las claves del buen gobierno en la Administración pública* (Granada: Comares, 2010).

31 He seguido en buena medida la reflexión de Antonio Descalzo, a veces con cita literal que se encuentra en "Buen Gobierno: ámbito de aplicación, principios generales y de actuación, infracciones y sanciones disciplinarias y conflictos de intereses", en *Transparencia, acceso*, cit., pag. 247 y ss. Del mismo autor, su trabajo "El buen gobierno de los altos cargos", *Revista General de Derecho Administrativo*, no. 44 (2017). "Ámbito de aplicación, principios generales y de actuación, infracciones y sanciones disciplinarias y conflictos de intereses", cit. pag. 253. Con todo, como el esquema de la Ley es sencillo, la doctrina que seguimos obviamente parte del mismo expuesto; doctrina que suele ser en ocasiones bastante crítica al *modus operandi* del legislador estatal de 2013, como se adelantó y en la que coincido. Cfr., Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado y Carlota Tarín Quirós, *Transparencia, y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (Madrid: La Ley Wolters Kluwer, 2014), 453; quienes afirman que "los preceptos dedicados al Buen Gobierno y su régimen corrector son de una calidad técnica muy criticable sobre todo a la hora de establecer el catálogo de infracciones y sanciones". Severiano Fernández Ramos y José María Pérez Monguió, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi, 2014), 297 y ss.

32 Antonio Descalzo, "Buen Gobierno: ámbito de aplicación, principios generales y de actuación, infracciones y sanciones disciplinarias y conflictos de intereses", *Transparencia, acceso a la información* cit., AAVV, pag. 272. O que "no tiene ninguna virtualidad ni eficacia en la medida en que las infracciones son definidas por normas ya existentes", para Fernández Ramos y José María Pérez Monguió, *Transparencia...*, cit., pag. 338.

33 Vid. entre otros, Montoya Martín, "Exigencias derivadas del buen gobierno...", en *La corrupción en España*, cit. Pag. 240.

o de Altos Cargos de la Administración³⁴, o autonómicas. En este sentido, como señala MONTOYA la inclusión del buen gobierno a lo largo de la tramitación parlamentaria se debió sin duda al clima de corrupción reinante, pero la LTBG carece de una regulación que conforme un auténtico Código de Buen Gobierno³⁵ como si tienen algunas Comunidades Autónomas, como la Comunidad Valenciana como diremos.

- B) El artículo 28 de la Ley 19/2013 que regula las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, ha recibido casi las mismas críticas que el anterior en la medida en que el régimen acabado del mismo debe integrarse por normas sectoriales como la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera³⁶ la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria³⁷.
- C) En cuanto al art. 29 LTBG que regula las infracciones disciplinarias, de nuevo se ha cuestionado que el legislador español haya casi calcado o tenido en cuenta la legislación de empleo público en su día (Ley 7/2007, de 12 de abril que aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público, y los referentes de los art. 53 y 54 de la misma), en cuanto a la configuración de las infracciones muy graves³⁸. Ello hace que, estas se aplican tanto a los empleados públicos como a los altos cargos, por lo que algunas coinciden con la legislación de funcionarios que a nivel estatal era la Ley 7/2007, de 12 de abril que aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público, y que hoy se contiene en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (art. 95). Todo lo cual debe integrarse con las leyes de empleo público de las Comunidades Autónomas, ya que en esta materia se sigue el esquema visto de “legislación estatal básica y la autonómica de desarrollo” (art. 149.18 CE). Pero, plantea el tema de querer equiparar a los empleados públicos y a los altos cargos (todos ellos sin duda servidores públicos) a estos efectos cuando obviamente si ambos son servidores de lo público hay diferencias evidentes en cuanto al régimen de acceso o nombramiento, desempeño de funciones, remuneraciones, incompatibilidades o conflictos de intereses, etc.³⁹

En cuanto al régimen de sanciones podemos asumir que la LTBG es muy parca si atenemos a lo previsto en su art. 30 LTBG. Destaca el empeño en dar publicidad a la sanción si es muy grave o grave (art. 30.2) mediante su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* o en el diario oficial que corresponda, por lo que se ha articulado un sistema, que básicamente se restringe al reproche, podríamos decir, moral, del infractor, de la honestidad o de la imagen pública, lo que es criticable, máxime aun cuando en el caso de infracciones leves todo queda en una amonestación; es decir, en la esfera privada⁴⁰. El verdadero problema, quizás, que ha destacado bien la doctrina es el que conecta con la previsión del art. 25.3 y el art. 30.4 LGTB, en cuanto al cese del alto cargo o su inhabilitación y el posible choque con la normativa electoral, ya adelantado. A la postre, y dejando otros extremos como la graduación de las sanciones (art. 30.5 LTBG) y posibles reproches penales, quizás el régimen común de las sanciones está pensado únicamente para las que producen en esencia un efecto declarativo que se centra en la propia declaración del incumplimiento y, eventualmente, en la amonestación, lo que solo incide en la esfera de lo personal o funcional con ocasión de la pérdida de indemnizaciones si estuviera previsto⁴¹. Lo que puede ser remediado, y lo ha sido, en cierta forma por algunas leyes autonómicas que han regulado extensamente un régimen de sanciones disciplinarias de altos cargos de su Administración o del personal al servicio de las Administraciones públicas, y administrativas, pero también de los sujetos privados sometidos a la normativa de transparencia, en algunos casos de notable severidad⁴².

34 Antonio Descalzo, “Buen Gobierno: ámbito de aplicación, principios generales y de actuación, infracciones y sanciones disciplinarias y conflictos de intereses”, 249.

35 E. Montoya Martín, “Exigencias derivadas del buen gobierno y de la buena administración como prevención y lucha contra la corrupción en sector público local”, *La corrupción en España*, 238. En cambio, como diremos, sí hay Comunidades Autónomas, como la Comunidad Valenciana que sí ha aprobado “Códigos de Buen Gobierno”, para sus cargos público, como el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, en el que colaboré en su redacción en mi etapa en la Conselleria de Transparencia.

36 Que trae causa de la reforma “expres” del art. 135 de la Constitución Española hecha en 2011 en plena “tormenta” de la crisis económica que azotaba España. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210

37 Sobre estas infracciones y sanciones, vid. Alberto Palomar, “Buen gobierno: infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y régimen sancionador”, *Transparencia, acceso a la información...*, cit., pag. 291 y ss. Las críticas a las que me refería, entre otras.

38 Entre otros, Palomar Olmeda, “Buen Gobierno...”, cit., pag. 282. De la Nuez Sánchez-casado y Tarín Quirós, *Transparencia...*, cit. pag. 479.

39 Vid., Fernández Ramos y Pérez Monguió, *Transparencia...*, cit., pag. 344, en quienes coincido.

40 Sigo a Fernández Ramos y Pérez Monguió, *Transparencia...*, cit., pag. 363-364.

41 Palomar Olmeda, “Buen Gobierno...”, cit., pag. 322.

42 Guichot, “Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción”, *La corrupción en España*, 154-155

Por último, en lo que no entraremos, como señala CERRILLO⁴³, la definición de un régimen sancionador comporta la identificación de los órganos encargados de la instrucción y la resolución del procedimiento sancionador, lo que a veces obliga a integrarlo con otras normas sectoriales como se ha expuesto. Por lo que, en esencia la Ley 19/2013 se debe completar necesariamente con otras normas sectoriales en materia sancionadora, lo que también ocurre en el caso de las Comunidades Autónomas.

4. El amplio panorama legislativo español en materia de transparencia y buen gobierno

4.1 Ideas previas

Según lo expuesto, hablar del Derecho Administrativo sancionador en la legislación española de transparencia y buen gobierno es hacerlo sobre las derivaciones o singularidades que las Comunidades Autónomas puedan haber introducido en la legislación estatal básica de 2013, cuyo esquema es el anteriormente expuesto. Pero, el régimen previsto en esta materia por las distintas Comunidades Autónomas, caso de tener normas propias, que son la mayoría, presenta pocas singularidades, en cuanto a lo referido antes pues todas ellas deben respetar un núcleo básico conformado por la legislación estatal básica, la de transparencia y la que conforma las Leyes 39 y 40/ 2015. Desde ahí, encontramos casos en donde hay normas que regulan aspectos de transparencia en disposiciones cercanas como la de la citada Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears⁴⁴, o la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura⁴⁵, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, de Navarra, todas ellas anteriores a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

4.2 Singularidades destacables del régimen sancionador en materia de transparencia y buen gobierno en las regulaciones de las Comunidades Autónomas

Lo normal ha sido que tras la ley estatal de 2013 las distintas Comunidades Autónomas hayan regulado en su ámbito territorial esta materia, pero con "muy desigual amplitud"⁴⁶. Por esto, solo haremos un breve repaso de la legislación existente para destacar las notas más sobresalientes que las leyes regionales hayan podido introducir en el esquema referido, siendo conscientes que no podemos descender al análisis detallado de todas y cada una de las derivaciones de las leyes autonómicas⁴⁷. Veamos, siguiendo un orden cronológico, lo más destacable de la legislación aprobada en las CCAA que integran el estado español, tras la LTBG de 2013.

- a) En la Comunidad Autónoma de Andalucía, el ejercicio de la potestad sancionadora en transparencia se regula en el título VI de la Ley 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública⁴⁸ (arts. 50 a 58), en donde existe una remisión al régimen general y al esquema de la ley estatal; caso de infracciones de carácter disciplinario (art. 52), infracciones de las personas obligadas al suministro de información (art. 53). Como regla que también, de una forma u otra, siguen otras CCAA, el art. 57 permite al Consejo de Transparencia y Protección de Datos instar al órgano competente que se incoe el procedimiento sancionador.
- b) La Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja es una norma muy escueta, cuyo art. 1.1. deja claro que "en el ámbito de la legislación básica del Estado y de acuerdo con las competencias que a esta comunidad autónoma atribuye su Estatuto de Autonomía, esta ley tiene por objeto regular la transparencia y publicidad de la actividad administrativa, el buen gobierno y las condiciones de ejercicio del derecho de acceso a la información pública". En cambio, no tiene un régimen de infracciones

43 <http://www.dival.es/sites/default/files/portal-de-transparencia/06%20Cerrillo%20Agusti.pdf>

44 http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ib-l4-2011.html. Más tarde, la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, crea la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears.

45 http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/505946-ley-4-2013-de-21-de-may-ca-extremadura-gobierno-abierto.html. A la que hay que añadir también la Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de cuentas abiertas para la Administración pública extremeña.

46 Guichot, "Transparencia, aspectos generales", en *Transparencia...*, cit. pag. 49. Sobre la diversidad de normas, entre otros, el expresivo artículo de Miguel Ángel Blanes Climent, "¿No querían transparencia? Tomen, 11 leyes", *Revista de la Transparencia*, no. 1 (2015), 31 y ss. Para quien "11 leyes de transparencia en apenas un año constituyen un claro ejemplo de excesiva proliferación legislativa que complica todavía más si cabe el ejercicio del derecho de acceso a la información". Cit., pag. 37. Esta Revista especializada cuenta con análisis interesantes y sectoriales accesible en <http://acredita.com/ret/>.

47 Una recopilación completa y actualizada, en donde se puede ver cada una de las Comunidades Autónomas y si dispone o no de legislación propia en esta materia o materias afines se encuentra en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=331&modo=2¬a=0&tab=2. Básico es también el trabajo de síntesis de Agustí Cerrillo i Martínez y Francesc Rodríguez Pontón, "Dossier sobre transparència i bon govern", *Revista Catalana de Dret Públic*, no. 55 (2017), 132 y ss.

48 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-7534-consolidado.pdf> Un análisis, en Concepción Barrero Rodríguez, "La Ley de Transparencia Pública de Andalucía. Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado", *Revista Andaluza de Administración pública*, no. 89 (2014), 41-74.

y sanciones propio⁴⁹. Si bien en su art. 21.1, tras remitirse a la ley estatal tiene reglas concretas referidas a la incoación del procedimiento sancionador, en su art. 28-30 hace referencia al software libre.

- c) La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia⁵⁰, modificada por Ley 1/2017, de 9 de enero, sigue en buena medida a la Ley 19/2013 (por ejemplo arts. 23 y ss. en materia de derecho de acceso a la información pública), dedica los arts. 41 y ss., sin grandes novedades al régimen sancionador. Por ejemplo, el patente régimen de concurrencia en esta materia y otras pues el art. 45.1 dice que *“la imposición de las sanciones establecidas en el presente capítulo se llevará a cabo con arreglo al procedimiento previsto en el régimen disciplinario funcional, estatutario o laboral que en cada caso resulte aplicable”*. La Ley de 2014 se ha modificado por Ley 7/2016, de 18 de mayo para ampliar el objeto de aquella, y poner referencias concretas al “buen gobierno”, al “gobierno abierto”, así como para acoger nuevas definiciones y principios propios.
- d) La Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, de Canarias, tiene un régimen muy escueto que sigue la ley estatal⁵¹. Entre otros, el art. 66.2 dispone claramente que *“la potestad sancionadora respecto de las infracciones tipificadas en esta ley se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en este título y en la normativa en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo sancionador”*.
- e) En cambio, más ambiciosa es la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁵², pues nos dice el legislador *“... establece un régimen administrativo de recursos y reclamaciones, prevé la intervención del Síndic de Greuges y de la Oficina Antifraude de Cataluña y, de forma especial, incorpora un régimen sancionador detallado y preciso que cumple en este ámbito la función que el derecho sancionador administrativo, el único sobre el que tiene competencia la Generalidad, cumple con relación a otras regulaciones administrativas”* (Preámbulo). Y en efecto, tiene un completo régimen de infracciones y sanciones en los arts. 76-90, muy detallado, del que sobresale el art. 76.2 que deja claro la posible colisión con otros ámbitos al decir que *“el régimen sancionador del presente capítulo no se aplica si los hechos pueden ser constitutivos de infracción penal y tampoco si, de acuerdo con la ley, puede ser aplicable otro régimen de responsabilidad administrativa o de naturaleza jurisdiccional, siempre que se dé también identidad de sujeto y fundamento”*. Se remite a la legislación básica en cuanto *“a los principios y reglas generales sobre el ejercicio de la potestad y el procedimiento sancionadores”* (art. 76.3). El art. 81.3 prevé como posible sanción a los altos cargos *“la pérdida de la pensión indemnizatoria a la que tengan derecho en el momento de cesar en el cargo”*. Y también tiene la ley catalana un régimen propio de prescripción de las infracciones: 3 años para las muy graves, 2 para las graves y 1 leves, lo que encaja en las posibilidades que otorga la ya cita ley estatal básica 40/2015 (art. 30.1) mientras que para la ley estatal de transparencia el plazo de prescripción es de 5 años para las infracciones muy graves, 3 para las graves y 1 para las leves (art. 32.1 LTBG).
- f) La Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León⁵³, es de las más cortas. Se remite en materia de acceso a la información a la Ley estatal (art. 5) y el art. 10.2 a la legislación estatal básica aplicable por entonces en materia sancionadora, lo que poco aporta. Por su parte, se cuenta en esta Comunidad Autónoma del Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.
- g) La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón⁵⁴ no tiene régimen sancionador. Si bien la normativa ha ido avanzando en temas cercanos y con regulaciones *ad hoc* avanzadas y certeras, caso de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas que crea la Agencia de Integridad y Ética pública (art. 8 y ss.) o los singulares arts. 40 y ss. con principios expreso sobre el Buen Gobierno, art. 45 estatuto del denunciante y un régimen de infracciones y sanciones en los arts. 60 y ss. que recuerda a la ley estatal. Se debe mencionar asimismo la Ley 6/2017, de 15 de junio, de Cuentas Abiertas de Aragón, lo que dota a esta Comunidad Autónoma de un régimen amplio y adelantado en esta materia.

49 <https://www.boe.es/eli/es-ri/l/2014/09/11/3>

50 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-184-consolidado.pdf>

51 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-1114>

52 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-470-consolidado.pdf>

53 <https://www.boe.es/eli/es-cl/l/2015/03/04/3>

54 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-5332&tn=2&p=20161220>

- h) En la Comunidad Valenciana contamos con la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (arts. 29-38)⁵⁵ que expresamente admite que *“esta regulación amplía la prevista en la legislación básica”*, lo que hacen los arts. 29-38, efectivamente. El art. 29.1, en cambio, en una pobre técnica legislativa asume que *“sin perjuicio del régimen sancionador previsto en el título II de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”*, que es el del buen gobierno en la ley estatal, al que se remite sin más, sigue un esquema estándar: infracciones de carácter disciplinario (art. 31), de las personas obligadas al suministro de información (art. 33), etc. Con todo en la Comunidad Autónoma Valenciana se ha asistido en la legislatura 2015-2019 a un impulso importante de las normas de regeneración democrática, pues junto a la citada Ley de 2015 de Transparencia del anterior Gobierno, el que entró tras las elecciones de 2015, se ha aprobado la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos⁵⁶, con un régimen sancionador en los arts. 15-18; la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de creación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat⁵⁷, con un régimen sancionador en materia de buen gobierno que se remite sin más a la Ley estatal de 2013. Y también tenemos la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana⁵⁸, que tiene un régimen sancionador propio en los arts. 24-34, cuyo art. 27 está previsto para los cargos públicos. Antes se dio ya un paso importante con otra norma pionera, la Ley 5/2016, de 6 de mayo, de cuentas abiertas para la Generalitat Valenciana, lo que toda a esta Comunidad Autónoma de un ordenamiento de los más completos en materia de transparencia y buen gobierno, que se cierra recientemente con otra no menos novedosa norma como la Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental, cuyo art. 17 crea un novedoso *“sistema de alertas tempranas de malas prácticas”* que se *“articulará a través de un conjunto de herramientas cuya interacción permite la detección de posibles irregularidades y malas prácticas administrativas, con carácter preventivo, a partir del análisis de la información obtenida y de la evaluación de factores de riesgo que potencialmente pudieran originarlas. El sistema de alertas será verificable o auditable de acuerdo con el procedimiento reglamentariamente establecido”*, con un mapa y una evaluación de riesgos. El art. 32 de la misma Ley regula la figura de las personas alertadoras o denunciantes (*whistleblower*) y dispone de un régimen sancionador propio en los arts. 37 y ss.
- i) En Galicia debemos mencionar la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno⁵⁹, que se erige en parte como *“desarrollo de las infracciones en gestión económico-presupuestaria y de las infracciones disciplinarias reguladas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se precisa su procedimiento sancionador, además de incorporar al catálogo de infracciones disciplinarias dispuestas por la ley básica aquellas otras derivadas del incumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en esta ley”*, lo que se regula en los arts. 52-60. Como en la ley catalana, el art. 52.3 dispone que *“... el régimen sancionador no se aplica si los hechos pueden ser constitutivos de infracción penal ni tampoco si, de acuerdo con la ley, puede ser aplicable otro régimen de responsabilidad administrativa o de naturaleza jurisdiccional, siempre que se dé también identidad de sujeto y fundamento”*. En la misma ley se regulan las infracciones y sanciones en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses (art. 54). Destaca el art. 61 que obliga a emitir un informe público al Parlamento gallego sobre expedientes tramitados y necesaria publicación en el portal de transparencia.

55 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-4547-consolidado.pdf> Vid. Lorenzo Cotino Hueso, “La transparencia y el derecho de acceso en la Comunitat Valenciana: desarrollo normativo y propuesta de regulación”, en Ética, transparencia, buen gobierno y sistema electoral..., cit., pag. 143 y ss. Y en la misma obra el trabajo de Luis Jimena, pag. 205 y ss.

56 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2016/BOE-A-2016-11021-consolidado.pdf> Norma modificada puntualmente en lo que en España se conoce como “leyes de acompañamiento” a la ley de presupuestos, que se suelen aprobar también a final de año, como hace el art. 100 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que afecta a la redacción primera del artículo 11 de la Ley 8/2016. Igualmente ha habido una modificación por el art. 44 de la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat que afecta al régimen de compatibilidad del alto cargo. Y también por el art. 98 de Ley 9/2019, de 23 diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.

57 http://www.gvaoberta.gva.es/documents/7843050/163595814/2016_3365.pdf/cdff98c9-de1a-4bdb-9805-20486f0d59d9

58 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-967-consolidado.pdf>

59 <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-3190>

- j) Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en les Illes Balears, se debe sumar a las previsiones de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, ya citada, cuyos arts. 18 y ss. se refieren concretamente a la transparencia en la actividad pública.
- k) La Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha⁶⁰ (arts. 48-57), es de las más completas del amplio panorama legislativo en España. En efecto, ya en el preámbulo admite el legislador que *“nuestra Comunidad Autónoma no debe limitarse a trasvasar simplemente el conjunto mínimo de obligaciones impuestas desde el Estado. Como manifestación inequívoca del compromiso de Castilla-La Mancha respecto de la transparencia, la presente ley ha de servir, asimismo, para completar con medidas más ambiciosas y exigentes el marco normativo impuesto por la legislación básica estatal”*. En materia de prescripción se remite a la ley estatal, pero se añaden las infracciones y sanciones en materia de transparencia, gobierno abierto, buen gobierno y buena administración, y reutilización de la información; así como, todo lo relacionado con la infracción para los grupos de interés (art. 50); grupos de interés que define el art. 43 como *“los que se dedican profesionalmente, como todo o parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en las tomas de decisiones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos y entidades públicas vinculados o dependientes, sin que ello impida el ejercicio de los derechos individuales de reunión y de acceso o petición”*⁶¹.

La evolución normativa ha hecho que se disponga en esta región de otras normas, directamente, relacionadas con la materia, caso del Decreto 7/2018, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Código Ético para los Altos Cargos o Asimilados de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Decreto 8/2018, de 20 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha.

- l) Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública, de Cantabria⁶², que asume que el régimen sancionador *“persigue no tanto actuar como mecanismo coercitivo o represor, sino garantizar y hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a la transparencia”* (Exposición de Motivos). Básicamente, sigue el esquema de la ley estatal (art. 42.2); Artículo 44. Infracciones de carácter disciplinario. Artículo 46. Infracciones de los sujetos con obligación de suministrar información. Art. 52: régimen prescripción, sigue la ley estatal.
- ll) Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de Navarra, regula también los grupos de interés⁶³ (arts. 54-62): siendo esta norma la que deroga la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Con un régimen similar a otras CCAA cabe destacar, en cambio, que con arreglo al art. 60.3 dice que *“cualquier ciudadano o ciudadana podrá presentar denuncia sobre el incumplimiento de esta ley foral, teniendo derecho a recibir una respuesta motivada en el plazo de un mes desde la presentación de la misma. La denuncia y la respuesta se publicarán en la página web o portal correspondiente previa disociación de los datos personales”*.
- m) La Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, de Asturias⁶⁴, según el preámbulo, tiene un régimen de infracciones y sanciones más riguroso que el hasta ahora vigente en el Principado de Asturias, con contenidos adicionales respecto del establecido con carácter básico en la legislación estatal. Se adecúa al ámbito material objetivo, y por ello tiene una gran batería de infracciones y sanciones. Pero sí cabe mencionar el art. 20, que regula las infracciones en materia de publicidad activa y derecho de acceso. Igualmente, destacan el artículo 21. Infracciones en el cumplimiento de la obligación de suministrar información. El Artículo 22. Sanciones en materia de publicidad activa y de derecho de acceso. Artículo 23. Sanciones por incumplimiento de la obligación de suministrar información. El art. 26 que consagra la publicidad de las sanciones o el art. 28 que regula

60 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-1373>

61 Definición idéntica, por ejemplo, entre otras a la del art. 46 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En cambio, no coincide del todo con la del art. 35 de la Ley Aragonesa de 2017 citada o con la Ley Valenciana de 2018 (art. 3 que se remite para concretarlo a la actividad que lleven a cabo, lo que dice el art. 4 que va referido a la “actividad de influencia” -sic-). Al tema de los lobbies o grupos de interés la doctrina está prestando atención, y valgan dos ejemplos, Irene Araguá Galcerá, “La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés”, *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 106 (2016), 249-293. Juli Ponce Solé, *Negociación de normas y lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad* (Madrid: Thomson Reuters, 2015). Del mismo autor, más reciente, consolidando una sólida línea investigadora, *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2019).

62 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-5393-consolidado.pdf>

63 <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=50152>

64 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-14293>

los principios de buen gobierno que son adicionales a la Ley 19/2013, en un claro ejemplo de desarrollo de la legislación estatal básica.

- n) La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid⁶⁵ regula el régimen que nos ocupa en los arts. 80-88. Como ejemplo reciente de la diversidad que mencionamos, afirma que *“dada la heterogeneidad de las infracciones y sanciones y de los responsables obligados por esta Ley el procedimiento sancionador se encuentra dividido. La incoación e instrucción del procedimiento corresponde al Consejo de Transparencia y Participación, pero la resolución y, en su caso, imposición de la correspondiente sanción corresponderá al órgano competente según su normativa aplicable, que variará en función si el presunto responsable es un cargo representativo, alto cargo o asimilado, cualquier otro sujeto o personal disciplinario”*.
- ñ) En este relato cabe incluir la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura⁶⁶, que sin ser una ley de transparencia o buen gobierno, si avanza en la buena administración al buscar, según el legislador regional, un funcionamiento más eficaz y eficiente de la Administración autonómica de Extremadura, y lograr un funcionamiento más eficaz y eficiente de la Administración autonómica de Extremadura (art. 1.2), para lo que acoge, entre otros principios de la Administración pública, el de transparencia (art. 2).
- o) Por último, Ceuta y Melilla son ciudades autónomas, no tienen potestad legislativa, por lo que el nivel normativo es el propio de la Administración Local. Solo caben posibles ordenanzas o reglamentos sobre la materia que nos ocupa, amparadas en la autonomía local que consagra la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, como es el Reglamento de transparencia y acceso a la información pública de la Ciudad Autónoma de Melilla aprobado por Decreto núm. 43 de 14 de julio de 2016, cuyo art. 31. 1 remite a la ley estatal de 2013 en materia de infracciones y sanciones o en la norma de derecho disciplinario aplicable. En el País Vasco, por último, cabe citar algún que otro proyecto de regulación normativa que aún no ha fructificado⁶⁷, si bien procede mencionar el Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de acceso a la información pública.

5. Reflexión final

El descentralizado régimen español no es un caso aislado en materia de transparencia y buen gobierno, por derivación constitucional. Desde la aprobación de la ley estatal básica de 2013, se ha vivido por causas que no hemos podemos analizar en profundidad, pero que se han intuido desde estas páginas, una verdadera inflación de normas en materia de transparencia y buen gobierno⁶⁸. La diversidad (legítima) de leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas en la materia suele concretar, como derivación de la legislación básica que desarrollan, el catálogo de infracciones y sanciones que *rationae materiae* regulan en su ámbito territorial y para los sujetos en los que tiene competencia dicha Comunidad Autónoma. El marco sancionador, con todo, en materia de transparencia, normalmente viene integrado por lo referente al derecho de acceso a la información pública y buen gobierno,⁶⁹ junto a otras (variadas) materias o temas con sustantividad propia como la participación ciudadana, legislación antifraude o de lucha contra la corrupción⁷⁰, la regulación de grupos de interés o *lobbies*, conflictos de intereses o incompatibilidades, gobierno abierto, o, incluso, de creación de Agencias u Oficinas *ad hoc* de lucha contra el fraude o de Integridad Pública, etc.

En todo este relato tiene un hueco, últimamente la reforma prevista para contar en España con una Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, publicada el 11 de junio de 2019 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales⁷¹, pues la doctrina ha destacado la necesidad de reformar la

65 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-10102>

66 http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/642041-l-8-2019-de-5-abr-ca-extremadura-para-una-administracion-mas-agil-en-la-comunidad.html

67 http://www.legebiltzarra.eus/ords/f?p=120:21:104082992672114::NO:RP,RIR:P21_ID,P21_TEXT_SHOW,P21_EXPAND:61706,N,N

68 Un balance de lo expuesto se puede ver en Severiano Fernández Ramos, “La transparencia pública, pasado, presente y futuro”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, no. 51 (2018), 226, desde la década de los 90 (antes Ley 30/1992).

69 Además de todo lo ya referido, José Luis Piñar Mañas, “Transparència i dret d'accés a la informació pública. Algunes reflexions al voltant del dret d'accés a la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació i bon govern”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 49, 2014, pag. 1 y ss. Oriol Mir Puigpelat, “El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma”, *Revista Catalana de Dret Públic* no. 55 (2017) Y sobre el derecho de acceso las reflexiones de pag. 50 y ss.

70 Vid. el interesante análisis de Alberto Palomar Olmeda, “¿Hay vida en la Administración después de la corrupción?”, en *Revista Internacional de Transparencia e Integridad* N° 2016, pag. 1 y ss., y la doctrina “más clásica” que sigue y cita, entre ella Alejandro Nieto, *Corrupción en la España democrática*. Ariel. Barcelona, 1997. O Marcos Vaquer Caballería, “Corrupción pública y ordenamiento jurídico”, en *La corrupción en España*, 125-140.

71 Entre otras, Andrea Garrido Juncal, “La protección del denunciante: regulación autonómica actual, novedades normativas y propuestas de futuro”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. 12, 2019, pag. 126-151.

Ley 19/2013⁷²; y existe un desarrollo reglamentario previsto que nada aporta en la materia que nos ocupa⁷³.

Con arreglo a lo expuesto en estas páginas, el núcleo que dota de garantía y unidad a todo este abigarrado panorama normativo (en materia de infracciones y sanciones) es el de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre junto a las leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre (ambas, citadas), que regulan tanto la potestad sancionadora como el procedimiento sancionador. Las normas en cada Comunidad Autónoma, como leyes de cabecera en su territorio, amparadas en las competencias estatutarias y constitucionales, suelen regular no solo la transparencia entendida como derecho de acceso a la información pública, sino también aspectos de buen gobierno o buena administración u otros como los ya referidos, desarrollando la legislación estatal, todo ello como ejercicio propio de sus competencias constitucionales y estatutarias.

En el sistema español que regula la potestad sancionadora en materia de transparencia y buen gobierno, con todo, hay aspectos propios en materia de infracciones y sanciones que solo tienen sentido en dicho ámbito; y en donde el procedimiento sancionador, que es especial respecto del procedimiento administrativo común, ve a veces reglas aspectos concretos como la necesidad de precisar quién tiene competencia para incoarlo⁷⁴, incoación que es siempre es de oficio. O, encontramos la posibilidad incluso de que la instrucción se encomiende a órganos concretos como la Oficina de Conflictos de intereses (art. 31.3 LTBG) u órgano similar de las CCAA. O bien que tengamos en esta materia garantías asignadas a un órgano *ad hoc* como es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, o Comisión de Transparencia u órgano similar de las CCAA⁷⁵. Órgano competente (art. 23 y 24 LTBG) para resolver las reclamaciones frente a resoluciones expresas o presuntas recaídas en el derecho de acceso; siendo que esta vía de reclamación sustituye al recurso administrativo en aplicación de la vieja posibilidad abierta por el art. 107.2 Ley 30/1992 (y poco usada, por cierto en el derecho español), hoy contenida en el artículo 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de sustituir el recurso de alzada (o de reposición, respetando en este caso su carácter potestativo) en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas. Por lo demás, las derivaciones del régimen sancionador y de infracciones en materia de transparencia y buen gobierno en la Ley española no se entienden si no se completa con otros ámbitos sustantivos como el régimen disciplinario de los empleados públicos o de las leyes de incompatibilidades o de conflictos de intereses, el reproche contable o económico-presupuestario como se ha dicho y, lógicamente, con el reproche penal. Siendo criticable la remisión o integración que en ocasiones exige la Ley 19/2013, pues no encaja del todo bien que parte de las infracciones y sanciones pueden tener como sujetos responsables a gestores públicos, políticos o altos cargos, sobre todo en el marco de los incumplimientos sobre el régimen de buen gobierno, ya el estatal, ya el regional o autonómico, lo que plantea el problema del imposible cese o destitución o inhabilitación de los mismos se si trata de cargos electos (art. 25.3 LTBG). Por ello, que la legislación estatal básica que seguimos (y las autonómicas) suelen tener casi los mismos reproches para cargos públicos o empleados públicos, supone que hay sanciones que solo son entendibles si se pueden cometer por los altos cargos o asimilados no electos, tales como la destitución y la prohibición de ocupar un cargo similar por un determinado período (art. 30.2 LTBG). A lo que algunas leyes autonómicas añaden "*la pérdida o reducción de la indemnización ligada al cese en el cargo, si fuera el caso*", como hace el art. 81.1 de la Ley catalana de 2014, si bien esto ya lo asumía la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado (art. 26), desarrollada por RD 1208/2018, de 28 de septiembre, o en el art. 18 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos cargos de la Administración General del Estado.

Y Daniel Amoedo Barreiro, "Hacia una ley de protección para los denunciantes de corrupción en España", *Revista Internacional de Transparencia e Integridad* núm. 3, y número 4, ambos de 2017, este último con el título "Elementos esenciales para un sistema de protección de denunciantes". Gabriele Vestri, "Aproximación al sistema de «whistleblowing». Un nuevo desafío para la Administración pública española", *Revista General de Derecho Administrativo*, no. 51 (2019).

72 <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Conclusiones-Congreso-de-Transparencia.pdf>

73 <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:f3cb4194-74f2-48b7-883c-cd5cce6b55f4/borradorRDTransparencia2018-02-06.pdf>

74 Así, el art. 38.2 e) LTBG atribuye al presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, la facultad de "instar el inicio del procedimiento sancionador". Y las leyes autonómicas tienen, como se ha dicho, reglas similares o distintas, dentro de esta vis atractiva. Así, el art. 42.1 g) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Comunidad Valenciana atribuye esta posibilidad de instar la incoación de "expediente sancionador" (sic) a un órgano colegiado: la Comisión Ejecutiva, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que siguiendo la LTBG crea la ley regional.

75 Según el art. 33 de la LTBG, "*el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es un organismo público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar que actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines*". Previendo en su Disposición Adicional Cuarta la posible creación de órganos similares a nivel autonómico, lo que hace el art. 39 de la Ley 2/2015, de la Comunidad Valenciana crea el "Consejo de Transparencia y Buen Gobierno".

Desde ahí, el ejercicio de las competencias autonómicas lleva a encontrar ordenamientos jurídicos muy acabados como los de la Comunidad Autónoma Valenciana, Aragón o Cataluña que, junto con el marco estatal expuesto pueden ser un punto de contraste con la regulación peruana en la materia; que como es sabido se conforma con el Texto Único Ordenado la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM76 o las normas sectoriales que le puedan haber afectado, como el Decreto Legislativo 1353 de 6 de enero de 2017 que como se sabe, tuvo por objeto crear la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y fortalecer el Régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de la gestión de intereses, con la importante incorporación del régimen sancionador a la Ley 27806 y a su Texto único Ordenado, y el Decreto Supremo N° 019-2017-JUS de 14 de septiembre de 2017 que complementa y desarrolla el Decreto Legislativo anterior.

6. Bibliografía

AAVV, *Memento Práctico Francis Lefebvre. Infracciones y sanciones*, Ediciones Francis Lefebvre, Madrid, 2007.

AAVV, *Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Tomo I*, Abogacía General del Estado, Thomson-Reuters Aranzadi, Derecho Administrativo Sancionador 3ª Edición, Pamplona, 2013.

AAVV, *Régimen Jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Julián Valero Torrijos y Manuel Fernández Salmerón (coordinadores), Thomson-Reuters, Aranzadi, Pamplona, 2014.

AAVV, *Corrupción pública, prueba y delito: cuestiones de libertad e intimidad*, Thomson-Reuters, Aranzadi, Pamplona, 2015.

AAVV, *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Manuel Villoria Mendieta, José María Gimeno Feliu y Julio César Tejedor Bielsa (directores), Atelier, Barcelona, 2016.

AAVV, *Ética, transparencia, buen gobierno y sistema electoral. Propuestas de mejora de la normativa valenciana*, Antonio Fernández Hernández (Dir), Ignacio Aymerich Ojea y Rosario García Mahamut (coordinadores), Tirant lo Blanch, València, 2019.

AAVV, *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*, Juan José Díaz Sánchez y Ricardo García Macho (Dir), Reus-Universidad de Alicante, Madrid, 2019.

Álvarez Civantos, Oscar J. *Las claves del buen gobierno en la Administración pública*. Comares, Granada, 2010.

Amoedo Barreiro, Daniel. "Hacia una ley de protección para los denunciantes de corrupción en España", *Revista Internacional de Transparencia e Integridad* núm. 3, y número 4, 2017.

Araguá Galcerá, Irene. "La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés", *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 106 (2016): 249-293.

Ávila Rodríguez, Carmen María. "El derecho a una buena administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Significad y alcance". *Revista Andaluza de Administración Pública*, N° 75 (2009): 289-326.

Ávila Rodríguez, Carmen María y Francisco Gutiérrez Rodríguez (Coordinadores), *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

Blanes Climent, Miguel Ángel. *La transparencia informativa de las Administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2014.

Blanes Climent, Miguel Ángel. "¿No querían transparencia? Tomen, 11 leyes", en *Revista de la Transparencia* N° 1 (2015), 31 y ss.

Barrero Rodríguez, Concepción. "La Ley de Transparencia Pública de Andalucía. Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado". *Revista Andaluza de Administración Pública* N° 89 (2014): 41-74

Bassols Coma, Martín. "Buen gobierno, ética pública y altos cargos", *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)* N° 172 (2015).

76 Vid. Jorge Isaac Torres Manrique, "Una mirada crítica a los derechos a la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas", *Derecho y cambio social*, núm. 34, 2013 https://www.derechoycambiosocial.com/revista034/Transparencia_funcion_publica.pdf

Bermejo Vera, José. *Derecho Administrativo Básico. Parte general*, sexta edición. Madrid: Thomson Reuters, Civitas, 2005

Casado Casado, Lucía. "El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro". *Revista Aragonesa de Administración Pública* N° 53 (2019): 90-157.

Castillo Blanco, Federico A. "Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración". *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 172 (2015): 123-162.

Castillo Ramos-Bossini, Susana E. "La Lucha por la ética pública. Experiencias comparadas y medidas adoptadas en el caso español". *Revista Andaluza de Administración Pública* N° 98 (2017): 115-155.

Cerrillo i Martínez, Agustí y Francesc Rodríguez Pontón, "Dossier sobre transparència i bon govern". *Revista Catalana de Dret Públic*, N° 55 (2017): 132 y ss.

De la Nuez Sánchez-Cascado, Elisa y Carlota Tarín Quirós, *Transparencia, y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, 2014

Descalzo González, Antonio. "Buen Gobierno: ámbito de aplicación, principios generales y de actuación, infracciones y sanciones disciplinarias y conflictos de intereses, en E. Guichot, (Coordinador), *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.

Descalzo González, Antonio. "El buen gobierno de los altos cargos", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 44, 217,

Fernández, Tomás-Ramón. "El derecho a una buena administración en la Sentencia del TJUE de 16 de enero de 2019", en *Revista de Administración Pública*, núm. 299, 2019, pág. 247-257.

Fernández Ramos, Severiano. "La transparencia pública, pasado, presente y futuro", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 51, 2018, pag. 213-243.

Gallastegui Ormaechea, Itxaso. "Comentarios a la nueva regulación de la transparencia pública en España", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, 2014, pag. 89-134,

García Rubio, Fernando. "La Ley de Transparencia sus efectos sobre las entidades locales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 38, 2015, pag. 181-229.

García Ureta, Agustín. "Consideraciones sobre la incidencia de las Leyes 39 y 40/2015 en la Ley 2/1998, de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107 (I), 2017, pag. 144 y ss.

Garrido Juncal, Andrea. "La protección del denunciante: regulación autonómica actual, novedades normativas y propuestas de futuro", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. 12, 2019, pág. 126-151

González Pérez, Jesús. *Corrupción, ética y moral en las Administraciones públicas*, Civitas, Thomson Reuters, Madrid, segunda edición, 2014.

Gómez Tomillo, Manuel e Íñigo Sanz Rubiales, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, 4ª edición, Aranzadi, Pamplona, 2017

Guichot, Emilio. (Coordinador), *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.

Guichot, Emilio. "El proyecto de ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84, 2013, pag. 89-134.

Guichot, Emilio. *Transparencia y Buen Gobierno. Estudio y Ley*, Thomson-Reuters, Aranzadi, Pamplona, 2014.

Malaret, Elisenda. "Bon govern, transparència i rendició de comptes. Reforçant i completant la legitimitat democràtica dels poders públics", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55, 2017, pag. 23-47.

Martín Delgado, Isaac (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019.

Meilán Gil, José Luis. "La buena administración como institución jurídica", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87, 2013, pag. 13-50.

Meseguer Yebra, Joaquín. *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia. Buen Gobierno, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Análisis de la tramitación e informes sobre publicidad y acceso a la información pública*, Escola d'Administració Pública de Catalunya y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación internacional, Barcelona, 2014.

Mir Puigpelat, Oriol. "El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma", *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 55, 2017, pag. 48-66.

Nieto, Alejandro. *La corrupción en la España democrática*, Ariel, Madrid, 1997.

-*Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª edición, Tecnos Madrid, 2011.

Palomar Olmeda, Alberto. "Buen gobierno: infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y régimen sancionador", en E. Guichot, (Coordinador), *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.

Palomar Olmeda, Alberto. "¿Hay vida en la Administración después de la corrupción?", en *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 1, 2016.

Piñar Mañas, José Luis. "Transparència i dret d'accés a la informació pública. Algunes reflexions al voltant del dret d'accés a la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació i bon govern", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 49, 2014, pag. 1-19.

Pomed Sánchez, Luis Alberto. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Instituto Nacional de Administración pública (INAP), 1989.

Pomed Sánchez, Luis Alberto. "El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa", en *Revista de Administración pública*, nº 142, 1997, pág. 439-480.

Pomed Sánchez, Luis Alberto. "Transparencia", en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 9, 2016.

Ponce Solé, Julio. *Negociación de normas y lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*, Thomson Reuters, Madrid, 2015.

Ponce Solé, Julio. "La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, 2016, pag. 57-84.

Ponce Solé, Julio. *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

Rebollo Puig, Manuel, et al. *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010.

Rodríguez-Arana, Jaime. "El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución Española y en la Unión Europea", *Revista Galega de Administración pública*, núm 40, 2010, pag. 253-264.

Soto Lostal, Salvador. *El derecho de acceso a la información, el Estado social y el buen gobierno*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

Torres Manrique, Jorge Isaac. "Una mirada crítica a los derechos a la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas", *Derecho y cambio social*, núm. 34, 2013.

Vestri, Gabriele. "Aproximación al sistema de «whistleblowing». Un nuevo desafío para la Administración pública española", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 51, 2019.