**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**
FACULTAD DE DERECHO

# TESIS DOCTORAL

## La implantación de la transparencia en los municipios españoles

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Raquel Valle Escolano**

Director

**Rafael Rubio Núñez**

Madrid

**© Raquel Valle Escolano, 2019**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE MADRID

**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR**

D./Dña. RAQUEL VALLE ESCOLANO,
estudiante en el Programa de Doctorado DERECHO,
de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, como autor/a de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor y titulada:

LA IMPLANTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

y dirigida por: Dr. Rafael Rubio Núñez

**DECLARO QUE:**

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita.

Del mismo modo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Madrid, a 1 de junio de 2019

Fdo.:

Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser insertada en la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor.

Empecé este camino de la Transparencia después de haber asistido, por motivos laborales, a los trabajos previos a la aprobación de la ley. Hoy, más de 6 años después, deposito el resultado de mi trabajo.

Ha sido un camino largo, en el que quiero agradecer a todas las personas que, en cierto modo, han hecho posible que hoy esto sea una realidad.

- A mis padres, por ser el sustento de mi vida e inculcarme el deseo del saber, la mejor herencia que podrían haberme dejado.

- A Rafa, mi Director de tesis, por haberte acompañado y guiado en este camino. Por haber compartido conmigo muchos cafés llenos de buenos consejos.

- A Ángel, por ser mi compañero de viaje. Por estar en los buenos momentos y en los no tan buenos.

- A Esteban, porque todo empezó con él. Por todas las horas que trabajamos juntos, por todo lo que me enseñó y me dejó aprender a su lado.

- A Mario, por su apoyo en todo, siempre. Por inculparme la tozudez de un buen aragonés que nunca se rinde.

- A mis compañeros del Tercer Sector, que se esfuerzan por defender día a día a aquellas personas que más lo necesitan. Gracias por haberme recibido con tanto cariño y afecto

- A todos los amigos que han estado a mi lado todo este tiempo acompañándome, que sin duda han contribuido con su apoyo incondicional.

- A mi familia, por ser una piña. A los que están y a los que ya no están, pero eran pilares fundamentales.

- A todos los trabajadores de los ayuntamientos que han dedicado parte de su tiempo en responder a mis preguntas. Sin sus respuestas, la investigación no hubiera tenido lugar.

# ÍNDICE

Resumen/Abstract.....1

**1. INTRODUCCIÓN**

1. Introducción: objetivos, metodología y justificación del estudio……..3
   - 1.1. Literatura académica sobre transparencia en el ámbito local……4
     - 1.1.1. Estudios sobre la corrupción a nivel local……6
     - 1.1.2. Trabajos sobre los elementos determinantes de la transparencia y del grado de apertura alcanzado por los municipios……..…7
     - 1.1.3. Los Índices de Transparencia en la Administración local……10
     - 1.1.4. Otros estudios sobre la implantación de la transparencia a nivel local……..…15
   - 1.2. Justificación y relevancia de la presente investigación……..17
   - 1.3. Objeto de la investigación. Dimensiones del análisis u objetivos específicos……..……20
   - 1.4. Diseño de la investigación……21
     - 1.4.1. Análisis y estudio de fuentes documentales……..…22
     - 1.4.2. Encuesta a ayuntamientos……22
     - 1.4.3. Entrevistas en profundidad especializadas y análisis cualitativo de los discursos……28.
     - 1.4.4. Integración metodológica: una complementariedad oportuna y fructífera……33
   - 1.5. Guía del trabajo……..35.

**2. LA TRANSPARENCIA COMO VALOR CENTRAL EN LAS ACTUALES SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS**

2. La transparencia como valor central en las actuales sociedades democráticas……41
   - 2.1. Transparencia y buen gobierno para una nueva gobernanza……42
   - 2.2. Una aproximación a la transparencia y sus tipos……..50
     - 2.2.1. Concepto y elementos esenciales de la transparencia……50

2.2.2. Tipos de transparencia……55
2.2.2.1. Transparencia reactiva o pasiva, y transparencia activa, o proactiva……..…55
2.2.2.2. Transparencia focalizada, y transparencia genérica o colaborativa…….……56
2.2.2.3. Transparencia clara y transparencia opaca…….58
2.3. Efectos de la transparencia en las sociedades del siglo XXI:…..……59
2.3.1. La transparencia y la rendición de cuentas o *accountability*…….60
2.3.2. Transparencia para la eficacia y eficiencia gubernamental. Efectos positivos en la economía……..…..67
2.3.3. Transparencia y calidad democrática……71

**3. LA LEY ESTATAL DE TRANSPARENCIA: LEY 19/13, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO (LTAIPBG).**

3. La Ley estatal de transparencia: Ley 19/13, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG)……..…81
3.1. La demanda de transparencia en la sociedad española: el contexto de aparición de la ley española de transparencia……82
3.2. Análisis de la Ley 19/13, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG)……...89
3.2.1. Estado de la normativa a nivel internacional y antecedentes de la norma……..……..…89
3.2.2. Nacimiento y aspectos más debatidos de la nueva ley…….....93
3.2.2.1. La naturaleza de derecho fundamental del derecho de acceso a la información pública……..….98
3.2.2.2. La invasión competencial del espacio normativo de las Comunidades Autónomas. Diferentes grados de transparencia en España……..…102
3.2.3. Previsiones de la Ley 13/19 en materia de transparencia de la actividad pública……109
3.2.3.1. Ámbito subjetivo de aplicación……110

3.2.3.2. Publicidad activa……112
3.2.3.2.1. Principios generales……..……112
3.2.3.2.2. Información institucional, organizativa y de planificación……..113
3.2.3.2.3. Información de relevancia jurídica……..114
3.2.3.2.4. Información económica, presupuestaria y estadística……114
3.2.3.2.5. Control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Portal de transparencia. Principios técnicos de la información……115
3.2.3.3. Derecho de acceso a la información pública……116
3.2.3.3.1. Derecho de acceso a la información pública117
3.2.3.3.2. Información pública……...……117
3.2.3.3.3. Límites al derecho de acceso……..117
3.2.3.3.4. Protección de datos personales…….……119
3.2.3.3.5. Acceso parcial……121
3.2.3.3.6. Procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública……121
3.2.3.3.6.1. Solicitud de acceso a la información y órgano competente para conocer de la misma.121
3.2.3.3.6.2. Causas de inadmisión……..……122
3.2.3.3.6.3. Tramitación……123
3.2.3.3.6.4. Resolución……123
3.2.3.3.6.5. Formalización del acceso……125
3.2.3.4. Unidades de información……..…126
3.2.3.5. Régimen de impugnaciones……126
3.3. Desarrollo reglamentario de la Ley de transparencia estatal……127

**4. LA REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

4. La regulación de la transparencia en la Administración local……133

4.1. Obligaciones de transparencia en la Administración local en la normativa previa a la LTAIPBG……133
4.1.1. Normativa reguladora de la transparencia de carácter general: Constitución y Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común……134
4.1.2. Normas aplicables en materia de régimen local……..…136
4.1.1.1. Decreto, de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL)…….…...136
4.1.2.2. Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases de Régimen Local……..……137
4.1.2.3. Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local……..140
4.1.2.4. Real Decreto 1372/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales……..…142
4.1.2.5. Real Decreto 2568/1986, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales……....143
4.1.2.6. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales……..…147
4.1.2.7. Real Decreto 500/1990, por el que se desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1998, que regula las Haciendas Locales……...148
4.1.2.8. Real Decreto 1463/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales…....148
4.1.3. Normativa de carácter sectorial……..…149
4.2. La Administración local en la tramitación de la ley 19/13 y en el debate parlamentario. La realidad local en el desarrollo reglamentario de la ley……151
4.3. Leyes autonómicas de transparencia……161

4.4. Los Reglamentos municipales. Iniciativas de apoyo y colaboración con los ayuntamientos……177
4.4.1. Iniciativas de soporte a la implantación de la transparencia en el ámbito local……..…..178
4.4.1.1. Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana……..…178
4.4.1.2. Acuerdo Marco de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias……..…179
4.4.1.3. Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de la FEMP……..…179
4.4.1.4. Código de Buen Gobierno Local FEMP……..…181
4.4.1.5. Otras iniciativas, a nivel autonómico…….……..…183
4.4.1.5.1. Red de Gobiernos Transparentes de Cataluña…….....183
4.4.1.5.2. Eudel……183
4.4.2. Los Reglamentos y Ordenanzas municipales de transparencia…….....184
4.4.2.1. Algunas Ordenanzas Municipales de Transparencia..185
4.4.2.2. Regulación y contenido de los Reglamentos y Ordenanzas municipales en materia de transparencia……..…191

**5. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA LEY PARA EL DESARROLLO DE UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL TRANSPARENTE. INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO**.

5. Elementos estructurales de la ley para el desarrollo de una Administración local transparente. Iniciativas de gobierno abierto……201
5.1. Requerimientos legales de la transparencia: requisitos y condiciones de la información……201
5.1.1. Seguridad, integridad y conservación de la información……...203
5.1.2. La accesibilidad de la información municipal……..206
5.1.3. Información municipal interoperable……210

5.1.4. Políticas de gestión integral de la información en los ayuntamientos……212
5.2. Procedimiento legal de acceso a la información pública……215
5.3. Unidades encargadas de la información municipal……218
5.4. El factor humano……221
5.3.1. Los agentes gestores de la transparencia en los ayuntamientos……222
5.3.1.1. Responsables políticos……222
5.3.1.2. El nivel jurídico-organizativo……226
5.3.1.3. Profesionales con perfil tecnológico……229
5.3.2. Sensibilización y capacitación de responsables y de empleados públicos municipales……232
5.5. *Open Data* y Gobierno municipal participativo……234
5.6. Balance del diseño de la transparencia municipal, a partir del ensamblaje legal de sus elementos esenciales……240

**6. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS.**

6. Cumplimiento de la normativa de transparencia en los municipios……247
6.1. Soluciones tecnológicas para la transparencia en los ayuntamientos……247
6.1.1. Soportes propios o ajenos para la publicidad activa……248
6.1.2. Mantenimiento del sistema y actualización de la información municipal……251
6.2. Estrategias de apoyo a los ayuntamientos para el cumplimiento de las leyes de transparencia……253
6.2.1. Sujetos de las iniciativas de soporte a los municipios: Diputaciones, Gobiernos autonómicos y Administración General del Estado……253
6.2.2. Tipología y modos de asistencia a los ayuntamientos……256
6.3. Implantación del procedimiento legal de tramitación de la solicitud de acceso a la información pública en la administración local……258
6.4. Evaluación de la calidad de la información municipal……261

6.5. Niveles de observancia de las leyes de transparencia……..…267
6.5.1. Evaluación del grado de cumplimiento global de las normas de transparencia…….268
6.5.2. Aspectos total o parcialmente incumplidos en materia de publicidad activa……270
6.5.3. Requerimientos pendientes para un eficaz cumplimiento de la ley por parte de los ayuntamientos……..278
6.6. Grados de dificultad/sencillez de las obligaciones legales de transparencia……..…278
6.7. Evaluación general del cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia por parte de la Administración municipal……..…281

**7. EFICACIA JURÍDICA DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES.**

7. Eficacia jurídica de las leyes de transparencia en los ayuntamientos españoles…….289
7.1. Ejercicio efectivo de los derechos que otorga la normativa sobre transparencia……..…289
7.1.1. La demanda ciudadana de información y la voluntad de participación en el ámbito local……...289
7.1.2. El interés por la información……...290
7.1.3. Las materias más y menos consultadas……..293
7.1.4. Perfil de los ciudadanos solicitantes de información…….306
7.1.5. Límites del acceso a la información……310
7.1.6. Incidencias en el derecho de acceso a la información……314
7.1.6.1. Acceso parcial a la información solicitada……..…314
7.1.6.2. Denegaciones de acceso a la información……317
7.1.6.3. Solicitudes no respondidas…….320
7.2. Consecuencias de la implantación de la normativa en la Administración local…….323
7.3. Valoración global de los efectos de las leyes de transparencia…….331

## 8. CONCLUSIONES: LOGROS Y TEMAS PENDIENTES. FORTALEZAS Y BARRERAS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN TRANSPARENTE EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.


8. Conclusiones: Logros y temas pendientes. Fortalezas y barreras del proceso de implantación de una administración transparente en el ámbito municipal……339

8.1. Los dos polos de la transparencia: la Administración y la ciudadanía.…..341

8.1.1. La Administración municipal…….341

8.1.2. El ciudadano destinatario de la información……..344

8.2. La generación, difusión y actualización de información……..……345

8.2.1. La elaboración de la información……..345

8.2.2. Unidades centralizadoras de la información. Compromiso y Coordinación a la hora de procurar la información…….347

8.2.3. Automatización de la generación de la información…..……351

8.2.4. El mantenimiento de información actualizada……351

8.2.5. Soportes o formatos abiertos e interoperabilidad. El grado de instrumentación de la administración electrónica……353

8.2.6. La amabilidad de la información para el ciudadano……...355

8.3. Recursos tecnológicos para la transparencia……356

8.3.1. Los equipamientos y aplicaciones informáticas……..…358

8.3.2. El portal de transparencia, página web o herramienta similar de difusión de la información……358

8.3.3. La brecha digital……...361

8.4. El elemento humano……..……363

8.4.1. Los empleados públicos……363

8.4.1.1. Número de efectivos y tiempo de dedicación a los cometidos de transparencia…….....364

8.4.1.2. Formación o capacitación en la materia……....367

8.4.1.3. Perfiles técnicos y/o especialización……..368

8.4.1.4. El interés y compromiso……369

8.4.2. Los responsables políticos……...370

8.5. Barreras económicas para la transparencia……..…371

8.6. El factor cultural……...…373

8.7. Las estrategias de la organización……377
8.8. Otras barreras……378
8.8.1. El panorama normativo……..…378
8.8.2. Coordinación y colaboración entre Administraciones públicas……..380
8.8.3. El perfil de los ayuntamientos……382

**9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES**

9. Referencias bibliográficas y documentales……389

**ANEXOS**

Abreviaturas……413
Cuestionario utilizado en la encuesta ……..……..…415
Listado de Municipios que han respondido a la encuesta ……..…421

# ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

## TABLAS

### 1. INTRODUCCIÓN

- Tabla 1.1. Plan de desarrollo de una investigación mediante encuesta con cuestionario …….....23
- Tabla 1.2. Municipios por Comunidades Autónomas. ……..……...27
- Tabla 1.3. Municipios por número de habitantes….....27
- Tabla 1.4. Secuencia de etapas en una posible estrategia a seguir en una entrevista en profundidad …….....30
- Tabla 1.5. Ámbitos y contenidos temáticos de las entrevistas en profundidad especializadas.....31

### 2. LA TRANSPARENCIA COMO VALOR CENTRAL EN LAS ACTUALES SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

- Tabla 2.1. Una primera aproximación a la relación entre transparencia y rendición de cuentas …….....65
- Tabla 2.2. Modelos de gobernanza según grados de transparencia y rendición de cuentas …….....66

### 4. LA REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

- Tabla 4.1. Normativa de Transparencia Autonómica y su aplicabilidad a los entes locales …….....163

- Tabla 4.2. Algunas Ordenanzas Municipales en materia de transparencia, por CCAA. Elaboración propia..…….....185

## 5. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA LEY PARA EL DESARROLLO DE UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL TRANSPARENTE. INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO

- Tabla 5.1. Unidad que tramita el procedimiento de solicitud de acceso a la información …….....219
- Tabla 5.2. Órgano que resuelve el procedimiento de solicitud de acceso a la información …….....220
- Tabla 5.3. Cargo del responsable político encargado de la transparencia ……225
- Tabla 5.4. Cargo del responsable jurídico- organizativo encargado de la transparencia…….....228
- Tabla 5.5. Cargo del responsable tecnológico encargado de la transparencia.....….231

## 6. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS

- Tabla 6.1. Otro tipo de servicios de apoyo prestados a los municipios (%) por Diputaciones, AGE o Administración autonómica, en materia de transparencia .....257
- Tabla 6.2. Información cuya publicación resulta más frecuentemente incumplida por los ayuntamientos .....273

## GRÁFICOS

## 1. INTRODUCCIÓN

- Gráfico 1.1. Municipios que han respondido a la encuesta (%), por provincias.....26

## 5. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA LEY PARA EL DESARROLLO DE UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL TRANSPARENTE. INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO

- Gráfico 5.1. Municipios (%) que cuenten con sistemas y técnicas que garanticen la seguridad, integridad y conservación de la información…….....204
- Gráfico 5.2. Municipios (%) que cuentan con sistemas que garantizan la seguridad, integridad y conservación de la información, por número de habitantes…….....205
- Gráfico 5.3. Municipios (%) que cuentan con sistemas y técnicas que garantizan la seguridad, integridad y conservación de la información, por CCAA.….....206
- Gráfico 5.4. Municipios (%) que cuentan con sistemas y técnicas que garanticen la accesibilidad de la información …….....207
- Gráfico 5.5. Municipios (%) que cuentan con sistemas y técnicas de accesibilidad de la información, por número de habitantes .....208
- Gráfico 5.6. CCAA que cuentan con mayor número de ayuntamientos (%) con sistemas y técnicas que garantizan la accesibilidad de la información……..209
- Gráfico 5.7. CCAA que cuentan con mayor número de ayuntamientos (%) que carecen de sistemas y técnicas que garantizan la accesibilidad de la información……..209
- Gráfico 5.8. Municipios (%) que cuentan con sistemas y técnicas que garanticen la interoperabilidad de la información……..……210
- Gráfico 5.9. Municipios (%) que cuentan con sistemas y técnicas que garanticen la interoperabilidad de la información ……....212
- Gráfico 5.10. Municipios (%) que cuentan con una política de gestión integral de la información. ……213
- Gráfico 5.11. Municipios (%) que han implantado un sistema de gestión integral de la información pública, por CCAA ……..……..……..214
- Gráfico 5.12. Características de la información en los municipios españoles……...215

- Gráfico 5.13. Municipios (%) que han previsto un procedimiento de acceso a la información pública ……....216
- Gráfico 5.14. Municipios (%) que han previsto un procedimiento de acceso a la información pública ……..….217
- Gráfico 5.15. Municipios (%) que han implantado un procedimiento de acceso a la información pública, por CCAA ……218
- Gráfico 5.16. Municipios (%) que cuentan con un responsable político encargado de la transparencia ……..…….223
- Gráfico 5.17. Municipios (%) con responsable político encargado de la transparencia, por número de habitantes ……224
- Gráfico 5.18. Municipios (%) con responsable político encargado de la transparencia, por CCAA ……226
- Gráfico 5.19. Municipios (%) que cuentan con un responsable jurídico-organizativo encargado de la transparencia ……227
- Gráfico 5.20. Municipios (%) que cuentan con un responsable jurídico-organizativo encargado de la transparencia, por número de habitantes ……..…..227
- Gráfico 5.21. Municipios (%) que cuentan con un responsable tecnológico encargado de la transparencia ……..….230
- Gráfico 5.22. Municipios (%) que cuentan con un responsable tecnológico encargado de la transparencia ……..232
- Gráfico 5.23. Municipios (%) que han realizado acciones formativas o de concienciación en materia de transparencia ……233
- Gráfico 5.24. Municipios (%) que han realizado acciones formativas o de concienciación en materia de transparencia, por número de habitantes ……234
- Gráfico 5.25. Municipios (%) que desarrollan acciones de Open Data y Reutilización de la Información. ……..….236
- Gráfico 5.26. Municipios (%) con políticas de Open Data y Reutilización de la Información, por número de habitantes ……237
- Gráfico 5.27. Municipios (%) que han puesto en marcha acciones de gobierno participativo ……238
- Gráfico 5.28. Municipios (%) que han puesto en marcha acciones de gobierno participativo, por número de habitantes ……238
- Gráfico 5.29. Municipios (%) que han puesto en marcha acciones de gobierno participativo, por CCAA ……239

- Gráfico 5.30. Tipología de acciones y políticas de gobierno abierto emprendidas por los ayuntamientos …….240

## 6. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS

- Gráfico 6.1. Opciones utilizadas por los municipios (%) para cumplir las obligaciones de publicidad activa.....249
- Gráfico 6.2. Municipios (%) que utilizan una Plataforma proporcionada por otras Administraciones y los que usan una Plataforma realizada con recursos propios, por número de habitantes.....250
- Gráfico 6.3. Municipios (%) que han previsto el mantenimiento y la actualización del Portal de Transparencia .....251
- Gráfico 6.4. Municipios (%) que han previsto el mantenimiento y la actualización del Portal de Transparencia .....252
- Gráfico 6.5. Municipios (%) que han recibido apoyo de Diputaciones o de la Administración autonómica en materia de transparencia .....254
- Gráfico 6.6. Municipios (%) que han recibido apoyo de Diputaciones, AGE o Administración autonómica en materia de transparencia ….....255
- Gráfico 6.7. Tipología de apoyo prestado a los municipios (%) por Diputaciones, AGE o Administración autonómica, en materia de transparencia .....256
- Gráfico 6.8. Municipios (%) que consideran suficiente el plazo legal de respuestas a las solicitudes de acceso a la información .....260
- Gráfico 6.9. Valoración de 0 a 10 de las diferentes características de la información ofrecida por los municipios .....262
- Gráfico 6.10. Proporción de Municipios que valoran de 0 a 5 (en una escala 0-10), la veracidad y objetividad de su información .....263
- Gráfico 6.11. Proporción de Municipios que valoran de 6 a 10 (en una escala 0-10), el grado en que su información es comprensible.....265
- Gráfico 6.12. Proporción de municipios con diversos porcentajes (%) de cumplimiento de la Ley de Transparencia.....268
- Gráfico 6.13. % de Municipios con un 10 % de cumplimiento de la ley de transparencia .....269

- Gráfico 6.14. % de Municipios con un 100 % de cumplimiento de la ley de transparencia .....270
- Gráfico 6.15. % de Municipios y sus valoraciones del grado de dificultad de implantación de la normativa de transparencia (de 0 a 10) .....279
- Gráfico 6.16. % de Municipios con valoraciones más elevadas del grado de dificultad de implantación de la normativa de transparencia, por número de habitantes .....280
- Gráfico 6.17. CCAA con mayores y menores proporciones de municipios que valoren hasta 5 el grado de dificultad de implantación de la normativa de transparencia .....281

## 7. EFICACIA JURÍDICA DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

- Gráfico 7.1. Número de solicitudes de acceso a la información recibidas (%) .....291
- Gráfico 7.2. Municipios (%) que han tramitado bastantes o muchas solicitudes de acceso a la información, por número de habitantes .....292
- Gráfico 7.3. Información consultada con bastante o mucha frecuencia ……295
- Gráfico 7.4. Frecuencia de consulta de la Información Institucional, Organizativa y de Planificación (% municipios) ……..……..296
- Gráfico 7.5. Frecuencia de consulta de la Información de Relevancia Jurídica (% municipios) ……..…297
- Gráfico 7.6. Frecuencia de consulta de la Información Económica, Presupuestaria y Estadística (% municipios) ……..…297
- Gráfico 7.7. Municipios (%) que consultan mucho la información relativa a Contratos, por número de habitantes ……..…301
- Gráfico 7.8. Municipios (%) que no consultan nunca o casi nunca la información relativa a Presupuestos, por número de habitantes ……..303
- Gráfico 7.9. Tipología de Peticionarios de información ……..…307
- Gráfico 7.10. Existencia y número de Solicitudes de Acceso Parcial a la Información concedidas ……..…315
- Gráfico 7.11. Municipios (%) que han concedido acceso parcial a la información, por número de habitantes ……..316
- Gráfico 7.12. Existencia y número de Solicitudes de Acceso a la Información denegadas ……..…319

- Gráfico 7.13. - Gráfico 7.14. Municipios (%) que han denegado solicitudes de información, por número de habitantes …….320
- Gráfico 7.14. Existencia y número de Solicitudes de Acceso a la Información no respondidas ……322
- Gráfico 7.15. Municipios (%) que valoran con un 0 o con un 10 los diversos efectos de la implantación de la transparencia …….....324
- Gráfico 7.16 Valoración de los efectos de la implantación de la transparencia (% municipios) …….....326
- Gráfico 7.17. Municipios (%) por tamaño y población, que valoran de 6 a 10 diversas consecuencias de la transparencia …….329

**RESUMEN.** La presente tesis doctoral persigue conocer cómo se ha llevado a cabo el proceso de implantación de la transparencia en los municipios españoles, a partir de la aparición de la Ley española de transparencia en 2013. Las técnicas de investigación empleadas han sido una encuesta respondida por 339 ayuntamientos, encuadrados en todas las provincias y CCAA, así como entrevistas en profundidad a expertos responsables de la transparencia municipal.

La tesis comienza con una revisión académica sobre los diversos estudios de la transparencia en el ámbito local, presentando el marco conceptual de la misma como valor central en las actuales sociedades democráticas.

El análisis del marco jurídico se realiza en dos capítulos centrados respectivamente en la normativa estatal –antecedentes, características y contenido de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno y de su reglamento en tramitación-, así como en la regulación de la transparencia en la Administración local, revisando para ello las normativas autonómicas en la materia que resultan aplicables a los ayuntamientos, así como los reglamentos y las ordenanzas locales.

La investigación nos ha procurado interesantes resultados en tres órdenes de cuestiones. En primer lugar, se analizan los Elementos estructurales de la ley para el desarrollo de una Administración local transparente, revisando la planificación y puesta en marcha de todos los factores clave para instrumentar la transparencia. También se estudia el Cumplimiento de la normativa de transparencia en los municipios y el grado de dificultad encontrado en dicho íter. Finalmente, se expone la Eficacia jurídica de las leyes de transparencia en los ayuntamientos españoles.

Todo ello nos ha permitido avanzar como conclusiones cuáles son las dificultades y las fortalezas que los ayuntamientos presentan, determinando sus logros y las barreras que deberán ir superando para convertirse en entes transparentes, como condición primera y básica de una nueva democracia que apueste por un verdadero protagonismo de la ciudadanía.

**ABSTRACT.** The present doctoral thesis seeks to know how the process of introducing transparency in Spanish municipalities has been carried out since the appearance of the Spanish Transparency Law in 2013. The research techniques employed have been a survey answered by 339 city councils, framed in all the provinces and the Autonomous Communities, as well as in-depth interviews with experts responsible of municipal transparency.

The thesis begins with an academic review on the various studies of transparency at the local level, presenting its conceptual framework as a central value in current democratic societies.

The analysis of the legal framework is carried out in two chapters focused respectively on the state regulation -antecedents, characteristics and content of Law 19/2013, on Transparency, Access to Public Information and Good Governance and its development regulation in process-, as well as in the regulation of the transparency in the local Administration, reviewing for it the autonomic norms in the matter that are applicable to the city councils, as well as the local ordinances.

The research has given us interesting results in three orders of questions. First, we analyze the structural elements of the law for the development of a transparent local administration, reviewing the planning and implementation of all the key factors to implement transparency. Compliance with transparency regulations in the municipalities and the degree of difficulty found are also studied. Finally, the legal effectiveness of transparency laws in Spanish town halls is exposed.

All this has allowed us to advance as conclusions what are the difficulties and strengths that the municipalities present, determining their achievements and the barriers that must be overcome to become transparent entities, as a first and basic condition of a new democracy that is committed to a true protagonism of citizenship.

# 1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO.

> "Mi Administración se compromete a crear un nivel de apertura sin precedentes en el Gobierno. Trabajaremos juntos para garantizar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y efectividad en el gobierno" (Obama, 2009).

En estas conocidas y sugerentes palabras de Barack Obama, que forman parte del Memorándum dirigido por el ex presidente a los responsables de las Agencias y departamentos ejecutivos estadounidenses, se condensa la esencia de la transparencia, así como algunas de sus razones de ser más importantes. Apertura, participación, colaboración; fortalecimiento de la democracia, eficiencia, efectividad… son todos pilares clave, que como tales se abordarán a lo largo de estas páginas, para llegar a entender el corazón de la transparencia, esa tendencia innovativa de raíz democrática, que en los últimos tiempos a nivel global, y en la última década en nuestro país, ha llegado para quedarse, constituyendo a nivel cultural un cambio de paradigma en las relaciones entre el Gobierno y la Administración y el ciudadano.

La transparencia en la actividad pública constituye hoy no solo una apuesta de futuro, sino más bien una exigencia del tiempo presente. Su vinculación con todos los valores de la buena gobernanza la convierte en un elemento transversal irrenunciable que debe permear la organización y el funcionamiento del gobierno y la administración, a todos los niveles y en cualesquiera ámbitos. Así es por el estadio alcanzado por nuestras democracias, a las que la ciudadanía demanda mucho más que unos representantes elegidos periódicamente, que actúen y decidan en nombre suyo; junto a ello, las personas quieren saber, conocer, participar en el día a día de la gestión de los asuntos públicos. Por otro lado, el extraordinario potencial que nos brindan hoy en día las nuevas tecnologías, hace que tales expectativas puedan y deban ser satisfechas.

En este contexto, España se ha subido recientemente al tren de la transparencia, adoptando una ley estatal con importantes obligaciones en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información, que completó e integró exigencias de apertura informativa ya presentes en diversos ámbitos sectoriales de la gestión. Una norma que se aplica sin salvedades a las entidades locales, a partir de cumplirse dos años desde su entrada en vigor. Las leyes autonómicas y las ordenanzas locales completan un paisaje normativo complejo, cuya observancia debe posibilitar que contemos con municipios transparentes, abiertos al ciudadano y cada vez más participativos, que permitan al tiempo el control democrático de los gobiernos municipales y la creación de valor a partir de la reutilización de los datos y documentos públicos.

La presente investigación persigue conocer cómo se ha llevado a cabo el proceso de implantación de la transparencia en los municipios españoles, en qué momento nos encontramos y cuáles son los retos y posibilidades de futuro. Una investigación ambiciosa, con objetivos amplios y numerosos que ofrecen temáticas y aspectos a analizar sumamente interesantes, y que en mi opinión resulta no solo muy oportuna, sino original, en la medida en que, revisada en detalle la literatura académica de la transparencia en la esfera local, no existe ningún trabajo que estudie las cuestiones que esta investigación explora, enfocándose directamente en el ámbito municipal.

En esta Introducción quisiera presentar en detalle las características que definen la presente investigación, y que hacen de ella un estudio oportuno, original y por ello único en materia de transparencia en la administración municipal.

Para hacerlo abordaré varias cuestiones. Comenzaré realizando una revisión académica sobre los diversos textos e investigaciones que han analizado la transparencia en el ámbito local, profundizando en el estado de la cuestión mediante la consideración de las distintas cuestiones que en ellos se estudian.

A partir de dicho análisis, trataré de justificar la pertinencia y originalidad del presente trabajo, realizando una descripción detallada de sus trazos definitorios más relevantes. En primer lugar, expondré la esencia, metodología y ejes de la investigación, así como las características de la misma que la convierten en un trabajo novedoso y sugerente, capaz de hacer comprender el proceso de desarrollo y plasmación de la transparencia en los municipios, a partir de la reciente normativa existente sobre el particular en nuestro país. Un proceso del que se estudian todos sus pasos, analizando asimismo el grado actual de transparencia municipal, así como las perspectivas de desarrollo futuro, a partir de las fortalezas y barreras que la administración local ofrece.

Finalmente, en estas páginas se mostrará también una guía de los diferentes aspectos que trata la tesis, que aunque nucleada en torno al trabajo de investigación empírico, analiza diversas cuestiones que enmarcan el análisis de la transparencia municipal. Todas ellas serán oportunamente abordadas, exponiendo su contenido y explicando su significado en el presente estudio.

### 1.1. Literatura académica sobre transparencia en el ámbito local

Los municipios han asumido en nuestros días el reto de la transparencia en la gestión pública, un desafío que tiene en este ámbito perfiles propios, al tratarse del nivel más cercano a los vecinos, el de mayor sensibilidad y potencial capacidad de respuesta a sus expectativas y problemas. La calidad de vida de las personas pasa así en gran medida por las actividades y programas de los ayuntamientos, que asimismo representan el primer nivel de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, con un creciente protagonismo en las políticas públicas, y un papel que goza de un reconocimiento cada vez mayor en un mundo globalizado, tanto por el fortalecimiento de los gobiernos locales, como por los sustanciales cambios de estos en su modo de operar (Caamaño et al, 2013).

No es por ello extraño que la literatura empírica haya puesto el foco en los gobiernos locales, existiendo un importante número de trabajos que analizan diversas cuestiones en directa conexión con la trasparencia en este nivel de la administración, que podrían sistematizarse en tres categorías temáticas, todas ellas altamente interesantes para el objeto de nuestra investigación.

1. En primer lugar, encontramos un cierto número de estudios que giran en torno a la **corrupción a nivel local**, y que en conexión con la misma, abordan la prevención de dicho fenómeno, que vendría de la mano, entre otras estrategias y medidas, de la existencia de un mayor grado de transparencia por parte de los gobiernos municipales.

2. Existen, en segundo lugar, un importante conjunto de aportaciones centradas en el estudio de los **factores económicos y políticos determinantes de la transparencia a nivel local**, en su vertiente de publicidad activa, esto es, textos que analizan la publicación en internet de información sobre la gestión pública local, literatura especialmente centrada –no en su totalidad- en la información de índole económica, presupuestaria y financiera. Y también destacan en este segundo grupo los trabajos que abordan la **medición del grado de transparencia alcanzado** por los municipios, ya españoles, o de zonas o ámbitos geográficos más reducidos de nuestro país, utilizando diversos índices e indicadores disponibles.

3. Por otro lado, la implementación de la normativa de transparencia en nuestro país ha corrido paralela al establecimiento de diversos sistemas de seguimiento y evaluación, que han perseguido aportar la imprescindible información sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones legales de los entes locales en esta materia, así como fijar, a partir de los datos que arrojan tales indicadores, eventuales objetivos de mejora.

4. En esta línea, existen un buen número **de trabajos articulados en torno a iniciativas e evaluación de la transparencia en el ámbito local**, en ocasiones nacidas de forma paralela a la aparición de las diversas leyes de transparencia. Entre ellos destaca el **Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)**, elaborado por Transparencia Internacional España, que con ser el más conocido, no es el único existente, por lo que haremos referencia a algunos otros disponibles. Y en torno a los mismos, existe asimismo una interesante literatura científica y académica, que será igualmente objeto de revisión crítica en estas páginas.

5. Finalmente, es abundante la literatura académica que aborda la **situación de la administración local en materia de transparencia**, haciéndolo desde ópticas bien diversas:

    - Así, algunos trabajos analizan la aplicación de las **nuevas tecnologías** a nivel municipal, ligando dicha cuestión a la implantación de la transparencia.
    - Otras aportaciones examinan el **proceso de implantación de la transparencia**, profundizando en los retos a los que la administración local se enfrenta en el camino.
    - Han sido asimismo importantes los **estudios de la ley** estatal de transparencia (tanto en su versión de anteproyecto o proyecto de ley, como en su texto definitivo) desde el prisma local, así como aquellos que analizan las diversas normas autonómicas de transparencia y acceso a la información pública.

A todos los trabajos anteriores haremos una breve referencia, en este apartado de revisión teórica de la literatura académica sobre las cuestiones clave en torno a la transparencia.

### 1.1.1. Estudios sobre la corrupción a nivel local

> A lo largo de estas páginas se mencionará en diversos momentos el fenómeno de la corrupción, su importante emergencia en la España reciente y sus negativos efectos, lo que ha motivado que el tema se haya erigido en una de las preocupaciones más acuciantes de la población española, desde hace más de una década. Se citarán y analizarán a lo largo del mismo algunos de los trabajos más importantes sobre el particular, profundizando en sus principales resultados, por lo que ahora tan solo interesa subrayar que gran parte de la literatura académica se ha centrado en la incidencia de la corrupción en el ámbito local, donde la corrupción ha florecido en mayor medida que en otros niveles de gobierno (Villoria, 2016).

Así, y ciñéndonos a tales trabajos en el ámbito español, los rasgos fundamentales de la corrupción en nuestro país han sido abordados desde una óptica local por Villoria y Jiménez (2012), en un trabajo interesante que identifica la corrupción producida en España como política, que afirma que el caso español no constituye una excepción en la materia en el sur de Europa, y que subraya asimismo la desafección ciudadana que la corrupción crea, al denunciarse y difundirse la existencia de tales situaciones.

Por su parte, Tejedor Bielsa (2016) y Lizcano et. al. (2013), analizan los perfiles y dificultades de erradicación de un tipo de corrupción muy concreta, claramente vinculada al ámbito local, como es la corrupción urbanística, que el primero llega a calificar de un problema sistémico.

Se han estudiado asimismo los efectos de la corrupción en los resultados electorales locales, (Fernández-Vázquez y Rivero, 2011; Costas-Pérez et al., 2012; Barberá et al., 2013; Jiménez González, 2013), constatando que en general son escasos, aunque no obstante se encuentran mediatizados por la afinidad ideológica con el partido en el gobierno, por la sofisticación política y situación laboral; y en todo caso dependen de la cobertura mediática, y generan sin duda desafección ciudadana y una menor participación política de los vecinos.

Un tema sugerente y curioso es el posible contagio de la corrupción a municipios limítrofes, también abordado por diferentes autores (González et al., 2013; López-Valcárcel et al., 2017), que han concluido que la corrupción local es *contagiosa* y que los casos demuestran incrementarse al tener municipios vecinos corruptos, del mismo modo que lo hace la probabilidad de ser acusado si existen políticos procesados en pueblos vecinos.

Por su parte, Sole-Ollé (2013), enfocándose también en el ámbito local, conceptúa la corrupción y delimita sus efectos, incidiendo particularmente en la pérdida de confianza de la ciudadanía (Sole-Ollé & Sorribas-Navarro, 2014). A dichas consecuencias negativas añade Lizcano (2008) la consideración de que la corrupción mina la credibilidad social y económica, minorando la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, todos estos autores y muchos otros, conectan transparencia y corrupción, entendiendo que la existencia de la primera resta espacio a la segunda, desde un prisma preventivo, lo que consideran mucho más eficaz que las meras medidas sancionadoras contra la corrupción.

En esta línea se mueven Albalate y Jiménez (2013), quienes al analizar si existe relación entre los niveles de transparencia a nivel local y la corrupción, concluyen que la falta de transparencia puede opacar actuaciones y conductas incorrectas en el gobierno municipal, favoreciendo la corrupción. Y a sensu contrario, Sole-Ollé & Sorribas-Navarro (2014) señalan que a mayor regulación e implantación de la transparencia, así como del derecho a un buen gobierno y a una buena administración, mayores son las probabilidades de prevención de la corrupción.

También Lizcano (2008, 2016) considera la transparencia como uno de los mejores antídotos contra la corrupción, como herramienta estratégica esencial capaz de aumentar la información que posee al ciudadano, y con ello reducir espacios donde pueda crecer la corrupción, así como un elemento útil para combatirla. Una argumentación similar a la que esgrime Montoya (2016), quien propone el buen gobierno y la buena administración como mecanismos para la prevención y lucha contra la corrupción en el ámbito local. También Cerrillo (2011) afirma que la lucha contra la corrupción exige impulsar decididamente un cambio de cultura institucional, en el que juegue un papel esencial la transparencia administrativa, como principio de buena gobernanza que puede tener un impacto positivo en la lucha contra la corrupción. Y es que como ya se ha señalado, para erradicar esta última, o cuando menos combatirla con éxito, no se puede confiar únicamente en mecanismos reactivos; es necesario enfocarse en su prevención.

En definitiva, como señalan Villoria et al. (2016), es tiempo de reformas en profundidad para implantar una nueva gobernanza pública: aquella que incorpore como paradigmas de la gestión, entre otros principios axiales, la rendición de cuentas y la transparencia de gestión de los fondos públicos. Es tiempo de implantar el gobierno abierto y la transparencia frente a la corrupción en el nivel local, de lograr a través de los mismos un pacto renovado con la ciudadanía (López Pagán, 2016).

### 1.1.2. Trabajos sobre los elementos determinantes de la transparencia y del grado de apertura alcanzado por los municipios.

En este apartado se han sistematizado un importante número de investigaciones empíricas y otros trabajos, que versan tanto sobre los elementos que determinan el nivel de transparencia en los ayuntamientos, como sobre el modo de medirlos, mediante diversos indicadores e índices; y finalmente, un tercer grupo exponen los resultados alcanzados a través de las diferentes mediciones.

Comenzando con los estudios enfocados en identificar los factores que a nivel local aparecen asociados con el grado de desarrollo de la transparencia en su vertiente de publicidad activa, o en términos más amplios, del gobierno electrónico, nos centraremos por su interés en aquellos referidos a los municipios españoles, sin perjuicio de mencionar en algunos casos, interesantes estudios muy similares realizados a nivel internacional (Piotrowski & Van Ryzin, 2007; Gallego-Álvarez et Al., 2010).

Las mencionadas investigaciones buscan conectar el nivel de transparencia con una serie de elementos, que pueden ser de muy diversa índole –básicamente de orden demográfico y socioeconómico, junto a otros de cariz político-, tal y como apuntan Caamaño-Alegre & Campos Acuña (2015: 28):

> "En la mayoría de los estudios, factores como el signo político o la competencia política aparecen como significativos. En algunos casos, también lo

> son otros factores políticos como la fragmentación del gobierno, la participación electoral o la rivalidad política, así como diversos factores socioeconómicos (envejecimiento, paro, actividad turística, capitalidad, notoriedad del municipio…). En un estudio sobre ayuntamientos españoles y de otra serie de países, se ha contrastado incluso que las expectativas sociales asociadas a valores culturales relativos al colectivismo, la feminidad, la tolerancia a la incertidumbre y la distancia de poder, influyen en las prácticas municipales de divulgación online en materia de responsabilidad social corporativa (Frías et al., 2013)".

Entre los resultados más relevantes alcanzados en las diversas investigaciones, Guillamón et al. (2011a), concluyen que los municipios más poblados, con mayor presión fiscal y que reciben más transferencias, publican un mayor caudal de datos financieros, así como los que están gobernados por la izquierda. Por el contrario, la participación, la fortaleza electoral y el nivel de deuda no parecen factores relevantes. Ya en trabajos anteriores, centrados en municipios mayores de 20.000 vecinos, Cárcaba y García (2010) hallaron una relación positiva y significativa entre la difusión de datos financieros en las páginas web de los ayuntamientos y las variables tamaño, nivel de inversiones y competencia política. También Serrano et al. (2009), basándose en el estudio de capitales de provincia y municipios mayores de 75.000 habitantes, analizaron la relación entre la publicidad activa y el tamaño del municipio medido por el número de habitantes, emisión de bonos de deuda, características fiscales, nivel de renta de la ciudadanía, nivel educativo y compromiso político, plasmado en la participación electoral en las elecciones municipales; tan solo tamaño y el nivel de renta resultaron ser factores significativos.

Albalate (2013) concluyó que la existencia de una mayor proporción de población mayor de 65 años, y los gobiernos de izquierda, se asocian a mayores grados de transparencia, a diferencia del hecho de que se trate de capitales de provincia, municipios con mayor índice de desempleo o que cuenten con una actividad turística importante. Finalmente, el endeudamiento y la participación política, no tienen ninguna trascendencia en su análisis. Esteller-Moré & Polo-Otero (2010), así como Polo-Otero (2011), basándose en la transparencia contable de los municipios catalanes, concluyeron que en la transparencia influye positivamente la competencia electoral, haciéndolo en sentido inverso el nivel de endeudamiento y el tamaño.

El nivel de transparencia de los municipios gallegos fue medido por Caamaño et al. (2013), en un estudio que evidenció una relación negativa entre publicidad activa y la tasa de desempleo, así como la coalición de partidos, y un positivo impacto de la deuda, del resultado presupuestario, la ideología política de izquierdas y la competencia política. De nuevo dos variables no resultan significativas: el número de habitantes y la participación electoral. Por su parte, Vila i Vila (2013) concluyó, en este caso en referencia a municipios valencianos y también centrándose en la transparencia en el ámbito financiero, que factores como el tamaño del municipio, o el mayor volumen de inversiones son significativos para la difusión de datos, no siéndolo la presión fiscal, la ideología o la participación electoral; y en sentido contrario a lo esperado, a menor competencia política del ejecutivo, mayor es la probabilidad de cumplir con la rendición de cuentas.

Finalmente, Alonso Magdaleno et al. (2016), analizan siete elementos, especialmente interesantes en el caso de municipios de mediano y pequeño tamaño: en concreto destacan, a nivel socioeconómico, el carácter costero o no del municipio, la ideología del alcalde, el nivel de competencia política y la estructura económica; mientras

que atendiendo a cuestiones financieras y presupuestarias, destacan los ingresos fiscales, la dependencia financiera y los gastos no aplicados al presupuesto. Prácticamente ninguno de ellos resulta ser determinante, contraviniendo en algunos casos conclusiones de estudios anteriores.

En particular resulta de interés subrayar monográficamente la incidencia de uno de los factores apuntados, el de la población y el tamaño del municipio, en la medida en que el mismo posee una mayor robustez analítica y una importante significatividad en diversos estudios. Como señalan Gallego-Álvarez et al. (2010: 424), la población puede ser tomada como un indicador del nivel general de recursos, así como del grado de profesionalización y de especialización de los servidores públicos.

Así, Alonso Magdaleno y García-García (2014), afirman que en general, el tamaño de la población ha sido considerado en la literatura como un determinante positivo del nivel de divulgación de información. Así lo han subrayado[1] Serrano-Cinca et al. (2009); Cárcaba García & García-García (2010); Vila i Vila (2013); Guillamón et al. (2011); y Albalate del Sol (2013). En esta misma línea, Moon & Norris (2005) señalaron que la mayor presión para ofrecer servicios públicos y abrir su información que reciben los núcleos de población más grandes, les convierte en más proclives para poner en marcha iniciativas de gobierno electrónico, en comparación con los municipios y ciudades de tamaño menor.

Otros autores, sin embargo, no encontraron relación significativa entre el tamaño del municipio y el grado de transparencia. En este caso se encuentran Esteller-Moré & Polo Otero (2010), que no hallaron tal correlación para municipios de tamaño inferior a 5.000 habitantes, sí para los superiores. Tampoco lo hicieron Caamaño-Alegre et al. (2013), salvo en relación a la divulgación de información presupuestaria y financiera. Por su parte, Frías-Aceituno et al. (2014) concluyeron que existía una relación positiva, excepto para los aspectos de participación ciudadana.

Como concluyen Alonso Magdaleno y García-García (2014), la transparencia no se puede obtener a coste cero. Por el contrario, la difusión de información sin duda acarrea costes, fundamentalmente de personal. Sin embargo, el hecho de que gran parte de la información deba elaborarse para otras finalidades y destinatarios, unido a otros factores como la voluntad o la predisposición a ser más transparentes, son elementos que pueden quebrar dicha correspondencia entre transparencia y tamaño del municipio, haciendo posible la mejora del nivel de transparencia de los núcleos más pequeños y con menor población.

Ya vistas una serie de variables de influencia en la transparencia, presentes en diversos estudios realizados, que van formando una incipiente literatura académica sobre el particular, interesa resaltar dos consideraciones. La primera de ellas, que coincidimos

[1] Esta clasificación está extraída de la tabla que realizan Alonso Magdaleno & García-García (2014: 79). Se trata de estudios realizados a partir de muestras de municipios muy dispares en número, que en algunos casos son municipios españoles (Serrano-Cinca et al., 2009; Cárcaba García & García-García, 2010), mientras que en otros son municipios de áreas más acotadas, como Cataluña (Esteller-Moré & Polo Otero, 2012), Galicia (Caamaño-Alegre et al., 2013), o Valencia (Vila i Vila, 2013). Por otro lado, para algunas investigaciones se ha utilizado una metodología no basada en el ITA (p.ej., Caamaño-Alegre et al., 2013; Frias-Aceituno et al., 2014), que sin embargo sí ha sido seguida por un segundo grupo de autores (entre ellos, Guillamón et al., 2011; o Albalate del Sol, 2013).

con Rodríguez Bolívar et. al. (2013), cuando señalan que la disparidad entre estudios hace casi imposible comparar sus resultados, ya que aspectos como su ámbito geográfico, la amplitud de la muestra, el tamaño de los municipios o su año de publicación, son elementos que impiden consolidar sus conclusiones y confrontarlas. Y siguiendo a tales autores, resulta poco probable que los investigadores utilicen una definición homogénea de variables en estudios posteriores, ya que los aspectos a considerar se modifican con el tiempo y en diferentes entornos. (Rodríguez Bolívar et. al. 2013: 591).

En segundo lugar, y en relación con el argumento anterior, hay que resaltar que algunos de estos estudios utilizan, con ligeras variaciones, los factores y metodología seguida por el índice más notorio utilizado en España para medir la transparencia en el ámbito local, el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), llevado a cabo por Transparencia Internacional España. A dicho índice y a tales trabajos se aludirá en detalle en el siguiente apartado; destacaremos ahora, por citar solo algunos, los de Guillamón et al. (2011a), o Albalate del Sol (2013). También han surgido un segundo grupo de trabajos que se basan o utilizan otros índices, como Info-Participa. Muchos otros estudios, sin embargo, construyen índices o sistemas de medición propios, como es el caso, de nuevo entre muchos otros, de Esteller-Moré & Polo Otero (2010), o de Garrido & Zafra (2017).

### 1.1.3. Los Índices de Transparencia en la Administración local.

En la última década, han cobrado un gran protagonismo toda una serie de Índices que miden la transparencia de los ayuntamientos, y toda la literatura académica surgida en torno a los mismos, textos todos ellos que constituyen un importante un importante grupo de trabajos que analizan la transparencia en el terreno local.

Entre estas iniciativas destacan algunas, como la actividad realizada por ***Dyntra*** (***Dynamic Transparency Index***), una plataforma colaborativa en el mundo que trabaja en la medición y gestión del gobierno abierto en las organizaciones y para la Sociedad Civil, una de cuyas actividades es precisamente la realización de Índices de transparencia, muchos de ellos en el ámbito local (ayuntamientos y municipios; gobiernos provinciales e insulares).

Otro índice disponible es el ***Test de Aplicación municipal de la Ley de Transparencia***, elaborado por el Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos, que analiza la situación de los 144 municipios españoles de más de 50.000 habitantes y de la totalidad de municipios canarios (88) [2]. Evalúa la calidad

[2] Test realizado en julio de 2014 por un Equipo de Investigación del Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC), en el marco de un proyecto. Su objetivo general es valorar, en términos cuantitativos, el grado de adecuación actual de los ayuntamientos a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El análisis utiliza un indicador de elaboración propia, a partir de una recogida homogénea de información realizada mediante un cuestionario aplicado a las páginas webs municipales, y lo hace ponderando cuatro bloques de información: Información institucional organizativa y de planificación (30%); Información jurídica (10%); Información económica, presupuestaria y estadística (50%); Solicitud de acceso a la información (10%). http://www.sielocal.com/estudio/2542/Test-de-Aplicaci%C3%B3n-municipal-de-la-Ley-de-Transparencia

y adecuación a la ley de la información pública, así como la facilidad de acceso a dicha información.

Una tercera iniciativa asimismo interesante en materia de evaluación de la transparencia municipal, es el denominado mapa ***Infoparticipa***, elaborado por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universitat Autònoma de Barcelona, en colaboración con equipos de investigación de otras 8 universidades[3]. El índice ha analizado entre los años 2013 y 2017, 7.594 webs. Los municipios con más de 20.000 habitantes de toda España han sido evaluados al menos una vez, y también lo han sido todos los municipios de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias, Madrid, Aragón, Murcia y Navarra. Desde 2015, se realizan evaluaciones con más Indicadores (52), adaptados a las Leyes de Transparencia.

Pero sin duda el Índice que ha tenido una mayor difusión en nuestro país, considerándose en gran medida el índice de referencia, es el ***Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)***, elaborado por Transparencia Internacional España. Tal y como señala Lizcano (2012a), Transparencia Internacional es una organización no gubernamental implantada en un centenar de países, que tiene como objetivo fundamental combatir la corrupción e impulsar la transparencia, como conditio sine qua non para poseer una información de calidad por parte de la ciudadanía, que posibilite su participación en la toma de decisiones que les conciernen. La realización de análisis, investigaciones e informes es una de sus líneas esenciales de actuación, y en esta línea publica diversos Informes e Índices sobre materias diversas[4].

El Índice de Transparencia de los Ayuntamientos pretende ser una radiografía de los ayuntamientos, en cuanto a la información que suministran al público, y la que están dispuestos a proporcionar cuando se les solicita (Lizcano, 2012a). Se publica desde 2008, y lo ha hecho de forma ininterrumpida durante estos años (Guillamón et al., 2011), buscando conocer y comparar el nivel efectivo de transparencia y de apertura informativa municipal, a partir de los datos existentes en las páginas web de los ayuntamientos analizados. Sus objetivos, por tanto, son fundamentalmente dos, ya que además de evaluar el nivel de transparencia municipal, el ITA busca fomentar la cultura informativa de los propios Ayuntamientos, ya que se les ofrece la posibilidad, durante un plazo

---

[3] El Mapa InfoParticipa es un producto del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la Universitat Autònoma de Barcelona, cuyo origen se encuentra en el desarrollo y validación en 2012 el Mapa de las Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local en Cataluña. Tras incorporar colaboradores e investigadores de 8 universidades más, gracias a fondos de proyectos FEDER-MINECO, la evaluación se ha extendido a todas las Comunidades Autónomas. http://www.mapainfoparticipa.com/index/home/6

[4] Así, Transparency International (TI) publica anualmente cuatro informes a nivel internacional: a) El Índice de Percepción de la Corrupción, que mide en una mayoría de países del mundo el nivel de percepción que los ciudadanos e instituciones experimentan respecto a la corrupción. b) El Barómetro Global de la Corrupción, que analiza en cada país la corrupción existente en los diversos sectores. c) El Índice de Fuentes de Soborno, que evalúa el nivel existente de sobornos en el terreno de países y empresas exportadoras. d) El Informe Global sobre la Corrupción, que analiza la evolución en el último año en un importante número de países.

A nivel local, TI publica en España dos Índices: a) El Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP), realizado desde 2012 con el doble objetivo de evaluar la transparencia de diputaciones, Cabildos y Consejos, así como propiciar e impulsar el incremento de la transparencia y de la información que estos entes ofrecen a la ciudadanía y a la sociedad. b) El Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), que se abordará en detalle. (Lizcano, 2012a).

determinado, de que incorporen en sus respectivas Webs la información solicitada por TI-España, como modo de mejorar sus puntuaciones; con ello se logra indirectamente un aumento del nivel de la información útil e importante que estas corporaciones ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad (Transparencia Internacional, ITA 2017).

El ITA evalúa los 110 ayuntamientos de mayor población de España (Guillamón et al., 2011a, b; Albalate, 2013), aquellos que superan los 65.000 habitantes, los cuales en conjunto acumulan más de la mitad de la población española.

Este índice consta de 80 indicadores separados en 6 áreas diferentes, que son las siguientes (Lizcano, 2012a: 32; Transparencia Internacional, ITA 2017):

a) Información sobre la corporación municipal. En esta área se utiliza un conjunto de indicadores que tratan de valorar, por una parte, el nivel de información institucional básica, esto es, sobre los cargos electos del Ayuntamiento, la organización municipal, las dependencias municipales, la gestión administrativa y el nivel de tramitaciones on line, así como el nivel de comunicación institucional. También se evalúa en esta área la información sobre normas y reglamentaciones municipales, así como las características de la página web municipal (contenidos, facilidad de acceso y navegación, etc.).

b) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad. Es importante en este terreno medir la información y atención que se presta al ciudadano, la accesibilidad social de las reglamentaciones municipales vigentes, así como el grado de compromiso que refleja la entidad local para con la ciudadanía.

c) Transparencia económico-financiera. En esta área se evalúa, por una parte, el nivel de información presupuestaria que divulga el Ayuntamiento, así como su nivel de transparencia en cuanto a los ingresos y los gastos municipales, y también el nivel de endeudamiento que presenta cada corporación local.

d) Transparencia en las contrataciones de servicios. Se evalúan dentro de esta área aspectos relativos a las Mesas de contratación, las relaciones y operaciones con los proveedores, y otras cuestiones relativas a las contrataciones municipales.

e) Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas. En esta importante área se evalúan aspectos tan significativos como los siguientes: a) Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos. b) Anuncios y licitaciones. c) Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones. d) Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas. e) Seguimiento y control de la ejecución de obras.

Con la aplicación de ese conjunto de 80 indicadores, cada Ayuntamiento obtiene una puntuación individual, lo que da lugar a un Ranking o Clasificación del nivel de transparencia de los 110 Ayuntamientos citados.

En concreto, el estudio de los resultados del Índice ITA 2017 permite resaltar dos consideraciones positivas, subrayadas como tales en el propio informe. En primer lugar, el incremento de las puntuaciones medias alcanzadas por el conjunto de los Ayuntamientos

evaluados, que son superiores a las de la edición precedente (2014), que a su vez había sido superior a las anteriores. Así, la puntuación media general de los 110 Ayuntamientos en 2017 es de 89´7 puntos (sobre 100), frente a la de 85´2 alcanzada en 2014, y de 70´9 (2012), 70´2 (2010), 64´0 (2009) y 52´1 (en 2008). El aumento con respecto a los resultados de la última edición se ha registrado, además, en cada una de las seis Áreas de transparencia analizadas. Otra característica destacable ha sido el alto ritmo de mejora que han experimentado los Ayuntamientos durante el período de evaluación, que comprende el lapso que transcurre desde el envío del Cuestionario prerrelleno por TI-España con la evaluación provisional (momento en que la puntuación provisional era de 59,8), hasta la fecha de envío final desde los municipios de los Cuestionarios debidamente cumplimentados a TI (junio 2017, cuando alcanzan una puntuación definitiva de 89,7). Ese salto evidencia claramente el interés de los ayuntamientos en ampliar la información que hacían pública en su página web. (Transparencia Internacional, 2017).

Como elementos positivos del ITA, además de constituir una importante fuente de información de la salud de la transparencia en los municipios, permitiendo además apreciar sus cambios y evolución, podemos subrayar su virtualidad como elemento incentivador, en la medida en que muchos ayuntamientos han realizado un importante esfuerzo para mejorar la información que ofrecen públicamente (Lizcano, 2012a). Su posición en el ranking les estimula en la mayor parte de los casos, en la medida en que fomenta su competitividad, por lo que constituye un factor de mejora, al tiempo que favorece la imagen que los ciudadanos tienen de ellos (Lizcano, 2010).

Finalmente, el ITA elaborado por TI-España ha servido asimismo de modelo a estudios posteriores, parcialmente basados en su metodología: entre ellos, los realizados por Guillamón, Bastida y Benito (2011), sobre 100 municipios ITA 2008[5]; el realizado por Albalate del Sol (2013), considerando como muestra 110 municipios del ITA 2008[6]; y finalmente, el de Alonso y García-García (2014), sobre los 78 concejos asturianos[7].

Dicho esto, tanto los resultados positivos que arroja el ITA 2017, como el propio Índice, han sido objeto de críticas diversas, que han puesto de manifiesto algunas de sus limitaciones; de ahí que el optimismo que podrían generar sus resultados deban ponerse en cuestión si analizamos con mayor detalle la calidad de los datos (Villoria, 2015).

Así, el gran impacto mediático de este índice, unido al conocimiento previo de los datos y contenidos que van a ser evaluados, es un importante factor de presión sobre los ayuntamientos, lo que constituye al tiempo una ventaja del ITA, así como un inconveniente (Alonso & García-García, 2014), en la medida en que incentiva a los ayuntamientos a mejorar, pero también a hacerlo de forma muy focalizada en la

[5] A través de una muestra que cubre los 100 municipios más grandes de España en 2008, su estudio analiza el impacto de los factores políticos y socioeconómicos en la transparencia financiera municipal.

[6] El estudio de Daniel Albalate se basa en una encuesta de 2010 y en los índices de transparencia construidos por Transparencia Internacional España, para ir más allá de la transparencia fiscal abordada en trabajos anteriores. Con ello, el propio estudio afirma ampliar el análisis de transparencia a las actividades corporativas, sociales, fiscales, contractuales y de planificación de los gobiernos.

[7] El objetivo esencial de dicho estudio fue evaluar el nivel de transparencia de todos los municipios asturianos, para lo cual estos investigadores elaboraron un índice, denominado ITAPA (Índice de Transparencia de Ayuntamientos del Principado de Asturias), siguiendo la metodología del ITA-2012 elaborado por TI-España

evaluación de IT, y de algún modo de cara a la galería. De hecho, una de las cuestiones que se desprenden de algunas entrevistas realizadas en la presente investigación, es que los responsables de la transparencia a nivel municipal han señalado que en muchos ayuntamientos se mejora el nivel de información ofrecida con la vista puesta en el ITA, en el momento de ser evaluados, mientras que a continuación el nivel del esfuerzo y de la calidad de la información disminuye, por ejemplo, al no ser actualizada puntualmente.

Este factor ha llevado a algunos autores (Alonso & García-García, 2014: 78; Garrido Rodríguez & Zafra, 2017), a subrayar la capacidad que otorga a los ayuntamientos para adaptar la divulgación a las exigencias del índice en un proceso similar al descrito por Meyer y Gupta (1994) en su paradoja del desempeño como aprendizaje positivo (todos los agentes obtienen valores tan altos que el índice pierde su capacidad de detectar el mal desempeño) y aprendizaje perverso (los agentes concentran sus esfuerzos en aquello que es evaluado por el índice). Se trata, de algún modo, y sin discutir la verdadera implicación en la materia de los municipios mejor situados en el ITA, de generar una transparencia aparente o *cosmética* (Caamaño-Alegre, J. & Campos Acuña, 2015), entendiendo por tal el conjunto de actuaciones tendentes a generar una imagen de transparencia conforme a los estándares legales y sociales. De hecho, el mismo factor que Lizcano (2012a) entiende como muestra de lo incentivador que resulta el ITA para los municipios participantes (el que casi todos los ayuntamientos evaluados en el ITA tengan una sección o una página especial en su web donde se ofrecen los indicadores del ITA enlazando a la información ofrecida), se resalta por Alonso & García-García (2014) como exponente de la fuerte presión mediática de dicho Índice, pese a considerarlo un importante catalizador de información no exigida legalmente.

Otra limitación importante del ITA, es que no existe una graduación en los indicadores utilizados, de forma que solamente se puede expresar si la información correspondiente a dicho indicador se publica, o si por el contrario no aparece en la página web municipal, sin dar cabida a posiciones intermedias, tal y como se observa en el estudio de Alonso y García-García (2014) al aplicar dicho índice al conjunto de concejos asturianos.

Hay asimismo un factor bastante evidente, que puede restar eficacia a los resultados del ITA, y es que el mismo únicamente se centra en un número reducido de municipios de determinada tipología –los de mayor tamaño-. Por tanto, sería muy beneficioso, opinión compartida con Guillamón et al. (2014), el ampliar el número de municipios evaluados, particularmente teniendo en cuenta que en el panorama municipal en nuestro país, una inmensa mayoría son pequeños municipios.

Finalmente, hay una crítica que no solo se aplicaría al ITA, sino que también sería predicable de otros índices de tipo cuantitativo, basados únicamente en indicadores numéricos referidos a determinadas variables contempladas en la normativa. Se trata de la consideración que lleva a cabo Delgado Morales (2015), cuando señala que todos los sistemas que miden indicadores, evalúan la transparencia de forma estática, mientras que lo relevante para que un Ayuntamiento sea transparente es que el mismo desarrolle un proyecto dinámico y flexible a los cambios. Cierto que cumplir con las obligaciones incluidas en la normativa es esencial, y sin duda es un estadio necesario, pero la transparencia es mucho más que el mero cumplimiento de unas variables. En este sentido, Delgado Morales destaca como condiciones clave de la trasparencia, el que la misma constituya una idea compartida entre autoridades políticas y trabajadores de la Administración; que descanse en valores éticos y de profundización democrática; que

prevenga y combata la corrupción y estimule la rendición de cuentas; y en definitiva, que ponga las bases para avanzar en la idea del gobierno abierto y de la participación ciudadana. Una concepción tan completa de la transparencia obviamente no puede ser evaluada sin incluir aspectos cualitativos, organizativos, de procedimientos, ni sin comprobar y ponderar en qué medida las organizaciones van asimilando una sensibilidad y adquiriendo una cultura de la transparencia corporativa. Otra cosa, señala este autor, constituiría un *brindis al sol*, y como señala Francisco Delgado, "no estamos para hacernos trampas al solitario" (2015: 16).

### 1.1.4. Otros estudios sobre la implantación de la transparencia a nivel local.

Finalmente, existen trabajos diversos que analizan otras tantas temáticas de interés sobre la transparencia en el ámbito local.

La primera tipología tiene que ver con la aparición de normativas reguladoras de la transparencia en los últimos años, tanto la ley estatal como las leyes autonómicas de desarrollo. La publicación de la primera de ellas, la Ley 19/13, LTAIPBG, motivó la aparición de trabajos que analizaban la norma desde el prisma local, ya lo hicieran monográficamente, o abordando, entre otras, las cuestiones que pudieran tener una mayor incidencia en la transparencia municipal; dichos textos aparecieron desde que el texto legal era todavía un embrión, a nivel de anteproyecto, proyecto, y cuando se convirtió en ley. Destacan, por todos, los análisis de Jiménez Asencio (2012), Sánchez de Diego (2014), Chaves (2014), Guichot (2015) o Campos Acuña (2015).

Por su parte, las leyes autonómicas de transparencia y/o legislación autonómica de régimen local que contiene previsiones en dicha materia, han sido asimismo analizadas en la literatura académica. Por todos, citaremos los estudios realizados sobre la normativa vasca (Guichot, 2017; Etxebarria 2015-2016), así como en relación a la Ley andaluza de transparencia (Guichot, 2014).

En otro orden de cosas, diversas investigaciones han explorado los impactos potenciales de la información y las TIC, especialmente el gobierno electrónico y las redes sociales, indagando asimismo sobre las actitudes culturales en relación a la transparencia, y muchos de estos estudios lo han hecho apuntando a la administración local, analizando la introducción y uso efectivo en los municipios de las nuevas tecnologías, especialmente la utilización de sistemas y equipamientos informáticos, redes sociales y extensión de la web 2.0, como paso previo a la implantación de la transparencia en los ayuntamientos.

El uso de TIC evoluciona y para que los gobiernos municipales consigan extraer el potencial completo de la e-democracia, deben como primer paso establecer una sólida presencia on line, un objetivo todavía no alcanzado; tampoco han conseguido el estar siempre al día en las tecnologías de la web 2.0, mediante una adaptación continua, e incluso anticiparse, como vía para poder lograr su uso con ventaja propia. En general los estudios concluyen que la utilización de las redes sociales en la administración local se encuentra en una fase relativamente inicial, con posibilidades de desarrollo todavía muy importantes, destacando su potencialidad al servicio del fortalecimiento democrático, como fin último (Rubio, 2011).

En este sentido, en el último Informe IRIA[8] (documento que presenta una visión global de la situación y uso de los Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas de carácter local), que registra datos de 2016, se observa un cierto estancamiento, incluso retroceso en algunas partidas de gasto relacionado con las NNTT en la Administración Local. Los datos que ofrece el Informe nos permiten concluir que apenas han avanzado, e incluso en algunas partidas han descendido, las inversiones en tecnología a nivel local, al tiempo que existen grandes diferencias entre municipios por su población, en cuestiones clave como las conexiones a internet, el uso de intranet, la media de gasto en informática por habitante, o la proporción de entidades locales que cuentan con sede electrónica.

Como señalan Llorca et al. (2008), la falta de seguridad de los datos, el desigual acceso por parte de la ciudadanía a las TIC –la brecha digital- o los altos costes de entrada en la implantación de los sistemas para una e-administración, son retos pendientes para la implantación de las NNTT en la administración municipal, que adolece de inversiones en este campo, sin ser éste el principal obstáculo. para avanzar en una Administración. Los desafíos clave para la consecución de una e-administración de calidad, como condicionante previo de los municipios transparentes, tienen que ver con los recursos humanos, con la organización y con la resistencia al cambio, más que con aspectos de carácter tecnológico.

Algunos estudios avalan que el tamaño del municipio y la forma de gobierno son importantes impulsores de la profundidad y el avance de los sitios web, aunque no deben considerarse barreras estructurales; un factor clave es la relevancia del liderazgo profesional, técnico y político, a la hora de establecer estándares exitosos para el e-government (Feeney& Brown, 2017).

Un grupo de trabajos también han abordado, en este caso considerando el prisma del ciudadano, elementos como la alfabetización; la capacidad de los usuarios para comprender y utilizar las tecnologías que la transparencia utiliza; la resistencia a la incorporación de las nuevas tecnologías por parte de los usuarios, en función de factores como sus ingresos o su edad (Llorca et al., 2008); la usabilidad, o diseño de tecnologías de tal manera que sean intuitivas y permitan a los usuarios involucrarse; así como la accesibilidad de tales herramientas para las personas discapacitadas, todavía muy mejorable para evitar que existan colectivos con dificultades físicas o sociales para la utilización de las mismas (Sánchez-Labella et al., 2017).

En definitiva, Cegarra-Navarro et al. (2012) resumen la situación actual del e-government en los municipios españoles, señalando que pese a que el compromiso y la conciencia de los usuarios, unido al esfuerzo planificador del sector público lo han hecho progresar (González, Gascó & Llopis, 2007), estamos aún muy lejos de ofrecer un volumen significativo de transacciones electrónicas, así como de oportunidades de participación e interaccion a la ciudadanía (Morris & Noon, 2005). Como balance, el nivel de transparencia informativa digital en los ayuntamientos españoles continúa siendo muy escaso (Gandía & Archidona, 2008). Y según Bonsón et al. (2012), no parece factible que las herramientas de la Web 2.0 vayan a protagonizar a corto plazo una revolución significativa en las relaciones del gobierno con el ciudadano. También estos autores se

[8] Se trata de un Informe elaborado cada dos años por la Comisión de Estrategia TIC, a la que le corresponde entre otras, la función de actuar como Observatorio de la Administración Electrónica y Transformación Digital.

alinean con la opinión de que la tecnología por sí sola, no producirá los cambios ansiados; es necesario que la introducción de las TIC se acompañe de transformaciones relevantes en liderazgo, política y gobernanza, como único modo de que el gobierno devenga más transparente, participativo y colaborativo.

Si esta es la situación general, es lógico que aparezcan como asignaturas pendientes en este ámbito, el cumplimiento íntegro de la normativa y el desarrollo de determinadas obligaciones legales en la materia (Almonacid, 2015); así como la necesidad de regular los elementos fundamentales de la difusión de información pública a través de las TICs, de la participación por estas vías, así como del uso de redes sociales por los poderes públicos (Cotino, 2012).

Para cerrar este apartado sobre revisión de la literatura académica a nivel local, es interesante hacer referencia a algunos trabajos que, desde una perspectiva más holística y sin centrarse en temas demasiado especializados, han sabido dibujar un esquema general de la situación de los municipios en materia de transparencia a la entrada en vigor de la ley estatal, que establece para los mismos un conjunto de obligaciones importantes, cuyo cumplimiento estricto presupone cumplir requerimientos que no son sencillos en muy variados ámbitos. A partir del mismo, tales estudios han identificado los retos a los que se enfrenta la administración municipal. Por todos, además de diversos trabajos ya analizados en diferentes apartados de la presente investigación (Jiménez Asencio et al., 2012; Iglesias Alonso & Villoria, 2017; Villoria, 2014, 2015; Villoria & Forcadell, 2015a), resulta altamente ilustrativo el trabajo de Caamaño-Alegre & Campos Acuña (2015). En él se identifican cinco retos para que los ayuntamientos españoles logren convertirse en ayuntamientos transparentes: el reto tecnológico (que abarca no solo la adaptación a las nuevas tecnologías, sino otras cuestiones previas, no menos importantes, como el rediseño de procedimientos); el reto normativo (simplificación y revisión del acervo normativo local para hacerlo más claro, transparente y accesible); el reto de calidad (en referencia a la gestión e información de costes y de resultados, así como a los requisitos de calidad que debe reunir la información –clara, estructurada, accesible-; el reto interadministrativo (colaboración interadministrativa, apoyo de las Diputaciones, convenios…); y finalmente, el reto social y político de la transparencia (incentivos, compromiso e interés por la transparencia tanto de los líderes políticos, como de la ciudadanía).

## 1.2. Justificación y relevancia de la presente investigación

Los trabajos citados, centrados en diversos aspectos de la transparencia en el ámbito local, resultan interesantes y abordan aspectos sugerentes, cuyo estudio resulta pertinente y aporta luz sobre diversos elementos que son determinantes de la transparencia en los municipios, procurando una mejor comprensión de la administración municipal y sus modos de funcionamiento.

Revisada en profundidad la literatura académica se puede concluir, sin embargo, que **no existe ningún estudio que investigue las cuestiones que esta tesis analiza**. El proceso de implantación de las leyes de transparencia, estatal y en la mayor parte de casos autonómicas, en el ámbito municipal, es un fenómeno reciente, y no hay ninguna investigación que lo haya estudiado en toda su extensión, más allá de abordar alguna cuestión parcial.

Este trabajo lo hace, analizando en primer lugar la atención, o más bien la falta de atención, que la legislación básica prestó a las características de la administración municipal a la hora de elaborar y aprobar la norma. A continuación indaga en el desarrollo íntegro del proceso de implantación de la ley, que abarca tanto su planificación, como su efectiva implantación, sus logros y temas pendientes, y finalmente las consecuencias que hasta el momento se desprenden de un cambio de paradigma en el funcionamiento de la administración, que actualmente debe de abrir puertas y ventanas al ciudadano.

Cada una de las cuestiones apuntadas presenta, a su vez, múltiples elementos de análisis, todos ellos derivados de la novedosa regulación de la transparencia que, desde diciembre de 2015, los municipios deben cumplir, tanto en su vertiente de publicidad activa como del derecho de acceso a la información. **Las materias abordadas son numerosas y condensan todas las cuestiones merecedoras de un análisis detallado en el estudio de la implantación de la normativa de transparencia en el ámbito local**. Tal y como se detalla en el apartado de Metodología, a través de las diversas fuentes y técnicas de investigación utilizadas, se han abordado numerosas y relevantes cuestiones, que a su vez presentan un importante detalle en diferentes aspectos concretos. Sin ánimo agotador y haciendo referencia únicamente a algunas temáticas que trata el estudio, se ha abordado la situación de la Administración local en materia de transparencia, a la entrada en vigor de la Ley 19/13, LTAIPB; se ha estudiado el proceso de implantación de la ley, a través de factores facilitadores y de dificultades del mismo (y para ello se han analizado, entre múltiples factores, aspectos como el papel de la FEMP; la colaboración entre Administraciones; la implicación y la formación de los empleados públicos; el compromiso político con la transparencia; los requerimientos humanos y tecnológicos).

En particular, en el terreno de la publicidad activa, la investigación analiza numerosas cuestiones, entre las que tan solo citaremos la facilidad o dificultad de preparar la información y disponerla en la sede electrónica o página web; la eventual existencia de un régimen más amplio en materia de publicidad; el cumplimiento de todos los extremos que la LTAIPBG obliga a publicitar; la estandarización y actualización de la información; su claridad y buena estructuración; su calidad; la interoperabilidad y reutilización de la información, etc.

También se analizan en detalle todas las cuestiones que rodean el derecho de acceso a la información, el procedimiento para hacerlo efectivo y la existencia de impugnaciones, así como la intensidad de la demanda de transparencia y participación en el ámbito local. Finalmente, la investigación empírica también aborda en qué medida inciden en el ámbito municipal las limitaciones al derecho de acceso.

Los efectos de la efectiva implantación de la LTAIPBG en numerosos órdenes (mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía; promoción de la participación ciudadana, a partir de una mejor información; mejora de la relación de la Administración con la ciudadanía; lucha contra la corrupción; eficacia y eficiencia; mejora de la organización de la información pública; satisfacción ciudadana, entre otros), serán abordados en este estudio.

Finalmente, algunos aspectos conexos a la transparencia, como la participación ciudadana; la modernización y neutralidad tecnológica; la mejora de la gestión integral de la información; la responsabilidad y rendición de cuentas; o la reutilización de la información, son igualmente objeto de este trabajo. Como puede apreciarse, el estudio es ambicioso desde el punto de vista de las materias que aborda, analizando todas las

cuestiones que plantea el tema de la transparencia, desde su diseño y planificación hasta su efectiva implantación.

Para estudiar todas las cuestiones anteriores, tal y como se mostrará en detalle en el apartado de metodología, **se han utilizado diversas fuentes y técnicas de investigación, que se han complementado**. Así, además del análisis de numerosas fuentes documentales, se ha realizado una encuesta y una serie de entrevistas que han dado voz a los verdaderos protagonistas de la implantación de la transparencia en los municipios: los responsables políticos y los empleados públicos encargados de ejecutar las leyes de transparencia.

En relación con las **entrevistas** realizadas a personas que son especialistas en el tema de la transparencia y/o que desempeñan directamente cometidos en relación con la misma en el ámbito local, es oportuno subrayar que la extraordinaria experiencia de los entrevistados, su conocimiento desde primera línea del devenir de la ejecución de la normativa en la materia, y la amplia y variada información que las técnicas de investigación utilizadas han procurado, son elementos muy positivos que aportan valor a este estudio.

Por lo que respecta a la **encuesta realizada,** su alta representatividad, tanto desde el punto de vista del número de municipios que han respondido a la misma, como desde su distribución geográfica y por número de habitantes, otorgan, en mi opinión, un plus de rigor y con ello de interés a esta investigación. La calidad de la información obtenida resulta de un conjunto de elementos que se detallan a continuación, que en resumen serían:

- El gran número de encuestas que constituyen la muestra (339)
- Las encuestas pertenecen a municipios encuadrados en todas las provincias españolas y comunidades autónomas.
- De forma singular se han conseguido encuestas de la mitad de municipios de gran población, así como de otros muchos de singular importancia en la geografía española. También encontramos entre las encuestas recibidas las correspondientes a un gran número de capitales de provincia.
- Finalmente, cabe destacar la existencia de encuestas de todos los rangos de población, con una importante correspondencia con los tamaños de municipios que configuran la realidad local.

Únicamente por tener un instrumento de referencia, el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos 2017 (ITA), una herramienta para medir el nivel de transparencia ante los ciudadanos y la sociedad de los Ayuntamientos españoles, evalúa a los 110 mayores Ayuntamientos de España. En la encuesta realizada en la presente investigación se analizan las respuestas a numerosas cuestiones, sobre diversos temas, todos ellos esenciales en materia de transparencia y acceso a la información pública en el ámbito local, proporcionadas por 339 ayuntamientos, más del triple de los utilizados por el ITA 2017.

Por otro lado, la utilización de varias técnicas de investigación de forma simultánea, ha hecho posible **una rica complementariedad metodológica** en el seno del presente estudio, que al tener un objeto complejo, requiere utilizar varias perspectivas metodológicas, tanto de corte cuantitativo como cualitativo, cuya utilización conjunta

pueda reforzar y/ o refutar los resultados alcanzados mediante cada una de las técnicas de investigación empleadas.

Finalmente, **este trabajo combina diferentes perspectivas que acentúan su transversalidad, pese a que se trata de un estudio claramente jurídico**. Así, muchos de los aspectos que estudia se sitúan en las disciplinas sociológica y de ciencia política y de la administración, y desde dicho prisma poseen interés como objeto de estudio, tanto per se como por su combinación, dado que la interdisciplinariedad es un factor ampliamente considerado en nuestros días como muy positivo de cara a la adquisición de información relevante y significativa en la investigación científica. Con todo, se trata de una tesis plenamente encuadrable en el ámbito jurídico, en cuanto que gira de forma central en torno al estudio de las leyes de transparencia, su aparición en nuestro país y sus efectos en el ámbito municipal, y muchos de los elementos en ella analizados entroncan además directamente con los más principios de buena regulación que leyes como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas convierten en hoy en indispensables, como son la eficacia, la eficiencia o la evaluación normativa. En este sentido, análisis como el contenido en el presente estudio permiten comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos, en este caso en el ámbito municipal, y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

En definitiva, **la originalidad del estudio, de su temática, no abordada en ninguna investigación hasta la fecha, de su enfoque metodológico, así como la riqueza y rigor de la información conseguida, dada la representatividad del número y perfil de los municipios participantes, justifican, en mi opinión, la relevancia, interés y novedad del presente trabajo de investigación**, cuyos rasgos definitorios se detallarán a continuación.

### 1.3. Objeto de la investigación. Dimensiones del análisis u objetivos específicos.

Este trabajo gira en torno a la transparencia en el ámbito público, una idea que se configura hoy como un paradigma emergente en la construcción de nuevos modelos de gobierno, considerada además en nuestros días como un verdadero termómetro del grado de realización efectiva del Estado democrático y de Derecho.

Diversos autores (por todos, Ares, 2013) han subrayado acertadamente que la transparencia es un concepto amplio, que posee un carácter transversal, que da cabida y se relaciona estrechamente con numerosas acciones encuadradas en estrategias diversas -gobierno electrónico, participación…-, llevadas a cabo en múltiples niveles administrativos. Por ello, en el marco de dicho ámbito, entiendo oportuno ceñir mi estudio a algunos aspectos concretos del tema, con objeto de realizar un trabajo coherente y de dimensiones razonables. De este modo, **el objeto de la investigación** pone directamente el foco en la Administración local, y se centrará en el modo en que la LTAIPBG atendió en su nacimiento y conformación a dicho nivel administrativo, en la situación de los entes locales en materia de transparencia a la entrada en vigor de dicha ley y, particularmente, en el proceso de implementación efectiva de las previsiones de la norma, así como de las regulaciones autonómicas en los casos en que éstas existan, en las administraciones locales. Al tratarse de normas recientes y de un trabajo novedoso y muy complejo por la amplitud de su objeto, es justo reconocer su carácter parcial y preliminar, que otros análisis posteriores irán completando.

El objeto central de la investigación es susceptible de desgranarse en diversos objetivos específicos, que constituyen interesantes perspectivas en dicho análisis. A través de las mismas, los grandes **propósitos de la investigación** son los siguientes:

- Ponderar la importancia de la dimensión local en la Ley 19/2013, LTAIPBG, a través del estudio de la evolución del contenido de la norma a lo largo de su proceso de elaboración, y singularmente en los debates parlamentarios. Análisis del resultado final, siempre desde el prisma local, y del plazo de entrada en vigor de la norma.

- Conocer la situación de la Administración local en materia de transparencia en el momento de promulgarse la LTAIPBG, a través del análisis de las previsiones de la normativa local existente.

- Identificar las políticas, acciones e iniciativas puestas en marcha en el ámbito local, conducentes a la efectiva implantación de las obligaciones que la Ley estatal establece, junto a las derivadas de otras normativas autonómicas en vigor, tanto en materia de publicidad activa como las dirigidas a posibilitar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

- Analizar las experiencias de los entes locales, desde el momento de entrada en vigor de la ley estatal. Para ello m, centraré en los dos polos protagonistas de sus previsiones, esto es, por un lado los entes locales (comprobando el grado de cumplimiento de la normativa alcanzado en relación a la publicidad activa y el derecho de acceso a la información), así como la utilización que el ciudadano está haciendo de los datos publicados, y la intensidad y características del ejercicio del derecho de acceso a la información.

- Determinar las debilidades y fortalezas de la Administración local a la hora de implantar la transparencia efectiva en su ámbito, así como las eventuales oportunidades y, en el extremo opuesto, dificultades, para conseguir dicho objetivo. En definitiva, medir la magnitud del reto que se abre ante ayuntamientos y diputaciones en esta materia, situándolo en el contexto de la Administración en España.

- Identificar y describir algunas de las buenas prácticas e iniciativas en este ámbito y en el del gobierno abierto, desarrolladas a nivel local.

### 1.4. Diseño de la investigación.

La investigación, tal y como se ha concebido, es compleja, en la medida en que persigue objetivos de diversa índole, y lo hace en relación con una ley que posee diversas áreas temáticas –publicidad activa, derecho de acceso a la información y buen gobierno-, las dos primeras situadas bajo el paraguas de la transparencia.

La elección de una determinada metodología como herramienta a través de la cual investigar y aprehender la realidad social constituye un elemento clave en el diseño de toda investigación, partiendo de la necesidad de supeditar siempre el método empleado al objeto de la investigación concreto (Vallejos, Martí & Agudo, 2007). En este caso, los numerosos y variados objetivos específicos de este trabajo de investigación, nos

conducen necesariamente a la aplicación de diferentes métodos o técnicas de aproximación a dicha realidad.

Las técnicas de investigación a utilizar serán las siguientes:

- ✓ Análisis y estudio de Fuentes documentales.
- ✓ Encuesta *on line* a una muestra representativa de los ayuntamientos españoles.
- ✓ Realización de Entrevistas en profundidad especializadas a responsables políticos y administrativos de ayuntamientos y diputaciones

### 1.4.1. Análisis y estudio de Fuentes documentales.

Enunciadas ya las metas de esta investigación, algunas de ellos deben abordarse a través del examen documental. En particular, así ocurre con el objetivo de conocer la situación de la Administración local en materia de transparencia en el momento de promulgarse la LTAIPBG. Tal cometido conduce directamente al examen de los textos legales vigentes en la materia en el ámbito local, así como al análisis de la ley estatal y las autonómicas. También se mencionarán algunas de las buenas prácticas implantadas en diversas administraciones locales, que asimismo se encuentran documentadas en artículos académicos y otras fuentes escritas, y que son numerosas, algunas de ellas realmente interesantes. El análisis de la normativa y de la descripción de dichas prácticas, evaluando su calidad y potencial, nos conducirán a los objetivos buscados.

En esta misma línea, pretendo valorar en qué medida la ley 19/13 LTAIPBG tenía en cuenta a la Administración local como destinataria, y qué elementos de su articulado tenían una relación o incidencia más directa en la realidad local. Ello tanto en su configuración inicial, como en el resultado final, cuando la norma finalmente se aprobó. Porque esta ley fue objeto de un amplio debate en las Cámaras, singularmente en el Congreso de los Diputados, tras haber pasado por el trámite de información pública y haber sido informada por el Consejo de Estado. Todas estas fuentes documentales (Diarios de sesiones del Congreso y del Senado; Informe del órgano consultivo superior; memorias e informes que conforman el expediente de elaboración de este texto normativo …), serán objeto del oportuno análisis en esta investigación.

### 1.4.2. Encuesta a ayuntamientos.

García Ferrando y Llopis (2015) abordan de forma monográfica la realización de la encuesta con cuestionario como técnica de investigación social, y nos enuncian tanto algunos de sus rasgos más sobresalientes, como las tareas que la utilización de la misma entraña. En relación con los primeros, destacaré, por lo que hace a esta investigación, la capacidad que posee la técnica y análisis de encuestas para estructurar los datos y su elevada eficiencia para obtener información. Una encuesta bien estructurada posee un importante potencial para estandarizar los datos, lo que facilita su posterior análisis estadístico.

La buena estructuración de la encuesta es un dato esencial. De ahí la necesidad de diseñar e implementar la encuesta de forma adecuada, y en este sentido, García Ferrando y Llopis (2015) distinguen esquemáticamente cinco grandes bloques de tareas:

- En primer lugar, formular con precisión los objetivos de la investigación, establecer hipótesis, delimitar variables, operacionalizar conceptos y diseñar la muestra. El autor resume la idea a través de la sugerente frase de Einstein, cuando señaló que la formulación de un problema es a menudo más importante que su solución.

- A continuación se formulan las preguntas y se elabora el cuestionario a aplicar a los sujetos incluidos en la muestra.

- Preparación del trabajo de campo y realización de las entrevistas.

- Procesamiento de la información a través de operaciones complejas, que vuelcan el resultado de los cuestionarios estandarizados.

- Análisis de resultados y preparación de las conclusiones finales.

En la tabla 1.1., de elaboración propia, se fusionan algunos de los elementos fundamentales mencionados por autores diversos (García Ferrando y Llopis, 2015; Corbetta, 2003; o Festinger y Katz, 1953, en un manual clásico de investigación social) al relacionar las actividades que comprende una investigación sociológica llevada a cabo a través de una encuesta con cuestionario.

Algunos de los pasos de la encuesta merecen algún comentario adicional. En primer lugar, el cuestionario a utilizar en una encuesta, que aunque rígido, presenta más ventajas que inconvenientes, tal y como señalan Stoetzel y Girard (1973: 176), quienes hablan de su capacidad para colocar a todos los entrevistados en la misma situación psicológica, y por otro lado, facilitar el análisis y asegurar la comparabilidad. Especialmente importante es el lenguaje a utilizar, dado que los destinatarios pueden ser muy heterogéneos.

| **Plan de desarrollo de una investigación mediante encuesta con cuestionario** | |
|---|---|
| **Orden de la actividad** | **Actividad** |
| 1 | Formulación del problema de investigación |
| 2 | Definición de los objetivos específicos y de la metodología. Planificación y programación. |
| 3 | Elección del programa de tabulación |
| 4 | Elaboración del borrador de cuestionario |
| 5 | Diseño de la muestra |
| 6 | Ensayo pretest del cuestionario |
| 7 | Fijación del cuestionario definitivo |
| 8 | Realización de entrevistas |

| | |
|---|---|
| 9 | Codificación de las respuestas de los cuestionarios |
| 10 | Grabación de datos. Tabulación, cálculos, relación entre preguntas |
| 11 | Análisis de datos |
| 12 | Elaboración de conclusiones finales |

Tabla 1.1. Plan de desarrollo de una investigación mediante encuesta con cuestionario. Elaboración propia.

En el caso de la encuesta a realizar en ayuntamientos, referida a elementos clave en materia de transparencia en el ámbito local, nos beneficiamos de que las personas entrevistadas tienen como marco de referencia la normativa que están poniendo en práctica, y por tanto las preguntas del cuestionario serán relevantes para los mismos, en la medida que se debe poseer un nivel de conocimiento y de información suficiente sobre el tema. El cuestionario formula preguntas sobre los diversos indicadores surgidos de la regulación que lleva a cabo la Ley 19/13, LTAIPBG, sobre publicidad activa, derecho de acceso a la información, y buen gobierno, e incluye una mayoría de preguntas cerradas, con alguna parte abierta en determinados casos. Las cuestiones cerradas serán ya de respuesta alternativa dicotómica (sí o no), o bien de respuesta de elección múltiple, estas últimas para temas más complejos. También se ha prestado atención a realizar una adecuada organización temática de las preguntas del cuestionario, que incluya cuestiones introductorias, que facilite una transición fácil entre temas y que concluya de forma adecuada. La fase de pretest ayudó a mejorar el cuestionario antes de lanzarlo, y de realizar finalmente las entrevistas.

Se trata de encuesta de ámbito nacional, realizada a Ayuntamientos españoles encuadrados en las 17 Comunidades Autónomas, así como a las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, según información extraída de los datos del Registro de Entidades locales mantenido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas[9]. En cuanto al tipo de entrevista, se utilizó un cuestionario remitido y devuelto on line, con asistencia telefónica y por correo electrónico cuando existían dudas sobre alguna cuestión determinada.

Los datos extraídos de las respuestas al cuestionario se codificaron y trabajaron utilizando un soporte informático, el paquete estadístico S.P.S.S. (Statistical Package for the Social Sciences), en su versión 24. El S.P.S.S. incluye un conjunto de programas especialmente diseñados para cubrir la mayor parte de las necesidades de proceso estadístico que suelen plantearse en la realización de investigaciones y estudios de tipo empírico en el campo de las ciencias sociales y humanas, y para el tratamiento la encuesta utilizada constituye un soporte altamente interesante, que permite realizar cruces de información y obtener valores diversos expresivos de la relación entre las variables consideradas para las distintas cuestiones planteadas.

El cuestionario concreto de la encuesta se presenta en el Anexo 1. Los ejes o bloques temáticos de la misma son similares a los que se utilizarán en las entrevistas en profundidad, y que aparecen detallados en la Tabla 1.5. Pese a la coincidencia en los temas, en la encuesta, a diferencia del planteamiento de las entrevistas en profundidad,

9 http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios/all/all

se han buscado respuestas susceptibles de ser categorizadas y reducidas a estimaciones cuantitativas.

El número y tipología de respuestas recibidas a esta encuesta la convierten en una herramienta capaz de proporcionar datos e información numerosos y extraordinariamente ricos a la hora de analizar el proceso de implantación de la transparencia en los ayuntamientos.

En este sentido y como ya se ha señalado, son elementos que definen y refuerzan el importante valor y la calidad de la información obtenida a través de la encuesta utilizada como técnica de investigación:

- El gran número de cuestionarios recibidos, constitutivos de la muestra (339)
- El hecho de que las encuestas correspondan a municipios encuadrados en todas las provincias españolas y comunidades autónomas.
- También es muy elevada la representación de los municipios de gran población, dado que poseemos información de más de la mitad de los mismos, así como de otros muchos de singular importancia en la geografía española. En la misma línea, contamos con encuestas correspondientes a un gran número de capitales de provincia.
- Por último, se han procesado y analizado encuestas de municipios encuadrados en todos los rangos de población, con una importante correspondencia con los tamaños de municipios que configuran la realidad local.

Pues bien, en primer lugar y como ya se ha señalado, las encuestas corresponden a ayuntamientos de todas las provincias españolas (51), lo que resulta además muy relevante, más allá de la representatividad del estudio, a efectos de poder analizar determinadas cuestiones que tienen que ver con el apoyo que prestan a los municipios las diputaciones provinciales.

Entre las provincias con mayor índice de respuestas se encuentran Barcelona, Valencia, Madrid, Zaragoza, Santa Cruz de Tenerife, Navarra, Tarragona, Cáceres, Huesca, Badajoz, etc. Por otro lado, un gran número de capitales de provincia han respondido a la encuesta; entre ellas podemos mencionar Albacete, Bilbao, Cáceres, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, Donostia, Granada, Huelva, Huesca, Las Palmas de Gran Canaria, Lleida, Madrid, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Pamplona/ Iruña, Pontevedra, Salamanca, Santander, Sevilla, Soria, Tarragona, Valladolid o Vitoria-Gasteiz. También contamos con las encuestas de poblaciones sin ser capitales de provincia, se encuadran en el siguiente grupo de municipios en importancia en el contexto provincial, así como con otras pertenecientes a ayuntamientos que por su elevado número de habitantes (muchos de ellas son núcleos de población de provincias con gran densidad), o por su importancia relativa dentro de determinadas provincias cuyos municipios son menos en número y no están tan poblados, tienen una relevancia que merece la pena destacar. Entre ellas podríamos citar los casos de Ferrol, Gijón, Sabadell, Torrejón de Ardoz, Algeciras, Mataró, Móstoles, Majadahonda, Elche, Irún, Úbeda, Calatayud, Avilés, Roquetas de Mar, Alcobendas, Barakaldo, Arona, Alzira, Calvià, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cornellà de Llobregat, Elda, Getafe, L´Hospitalet de Llobregat o Talavera de la Reina.

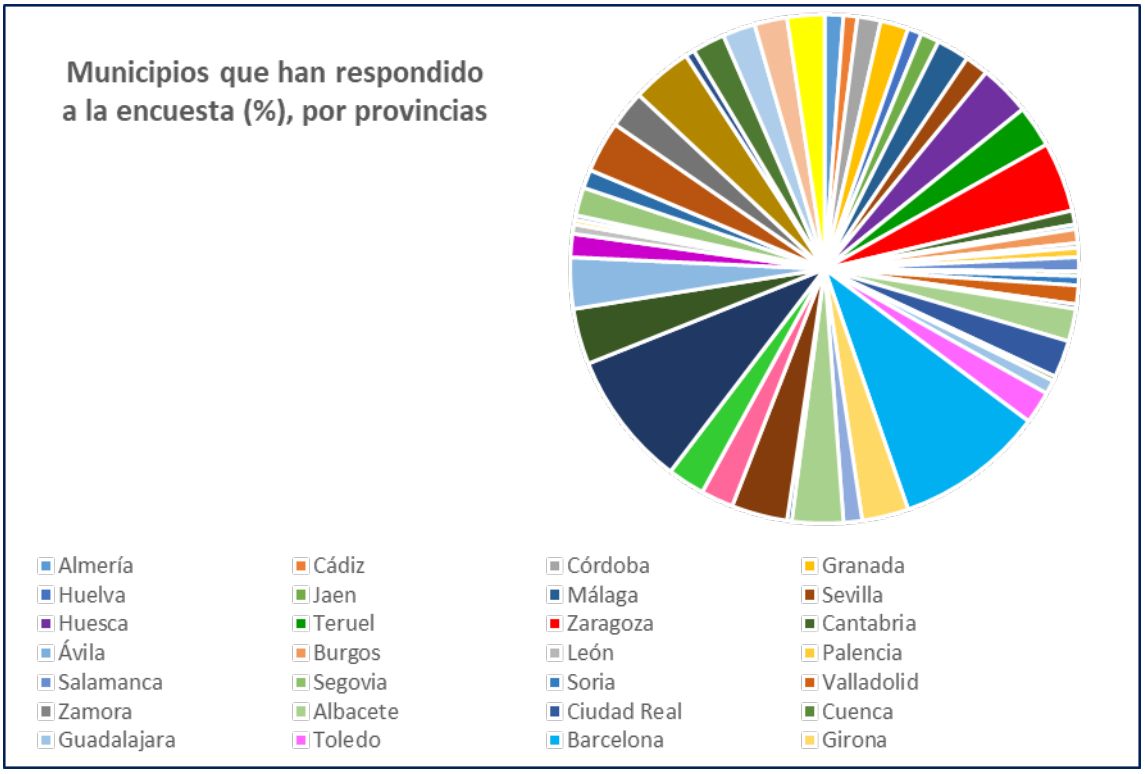



Gráfico 1.1. Municipios que han respondido a la encuesta (%), por provincias. Elaboración propia.

Por otro lado, dichos ayuntamientos corresponden a municipios de las 17 Comunidades Autónomas españolas. Todas ellas cuentan con un número elevado de ayuntamientos que forman parte del estudio, a los que habría que añadir la encuesta de la Ciudad Autónoma de Ceuta, tal y como se aprecia en la tabla 1.2. En ella se puede observar que Andalucía, Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana, Castilla la Mancha y Extremadura son las CCAA que poseen un mayor índice de respuestas, en la medida en que asimismo tienen en su territorio un número de municipios mayor. Sin embargo, hay que destacar que en otras Comunidades Autónomas más pequeñas y/o con menor número de poblaciones, se han conseguido un número de encuestas muy destacable. En este caso estarían la Comunidad de Madrid, Islas Canarias, Navarra o el País Vasco.

Por otro lado, uno de los datos más positivos que debe ser subrayado es el hecho de que se han recibido un número de encuestas muy importante de ayuntamientos con tamaños de población muy diverso. Este dato es fundamental, en la medida en que la experiencia de implantación de la transparencia es muy diferente para ayuntamientos de gran población, de tamaño mediano, o para pequeños ayuntamientos. No olvidemos que 6 de cada 10 de los ayuntamientos españoles tienen menos de 1.000 habitantes, mientras que un importante número de los mismos no llega a 5.000 o a 10.000 vecinos. De ahí que el hecho de que las encuestas recibidas correspondan a todos los rangos de población, de nuevo es un hecho que añade calidad a los resultados alcanzados en el presente estudio. A continuación se ofrecen los datos que avalan tal circunstancia.

| MUNICIPIOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS | Total | % |
|---|---|---|
| Andalucía | 38 | 11,2 |
| Extremadura | 23 | 6,8 |
| Galicia | 9 | 2,7 |
| Illes Balears | 6 | 1,8 |
| Islas Canarias | 15 | 4,4 |
| La Rioja | 8 | 2,4 |
| Navarra | 13 | 3,8 |
| País Vasco | 16 | 4,7 |
| Principado de Asturias | 7 | 2,1 |
| Región de Murcia | 8 | 2,4 |
| Aragón | 35 | 10,3 |
| Cantabria | 3 | 0,9 |
| Castilla y León | 18 | 5,3 |
| Castilla-La Mancha | 26 | 7,7 |
| Cataluña | 56 | 16,5 |
| Ceuta, Ciudad Autónoma | 1 | 0,3 |
| Comunidad de Madrid | 13 | 3,8 |
| Comunidad Valenciana | 44 | 13,0 |
| Total | 339 | 100,0 |

Tabla 1.2. Municipios por Comunidades Autónomas. Elaboración propia.

| MUNICIPIOS POR NÚMERO DE HABITANTES | Total | % |
|---|---|---|
| Hasta 1.000 habitantes | 93 | 27,4 |
| De 1.001 a 5.000 habitantes | 100 | 29,5 |
| De 5.001 a 10.000 habitantes | 31 | 9,1 |
| De 10.001 a 20.000 habitantes | 23 | 6,8 |
| De 20.001 a 50.000 habitantes | 38 | 11,2 |
| De 50.001 a 100.000 habitantes | 24 | 7,1 |
| De 100.001 a 500.000 habitantes | 27 | 8,0 |
| Más de 500.000 habitantes | 3 | 0,9 |
| Total | 339 | 100,0 |

Tabla 1.3. Municipios por número de habitantes. Elaboración propia.

La investigación ofrecerá datos interesantes referidos a los diferentes grupos de materias analizadas, y lo hará ya de forma general, o descendiendo al detalle de las diversas cuestiones objeto de estudio. Por otra parte, al hacerlo considerará el panorama general, mientras que en otras ocasiones, en función de la significatividad de los resultados, atenderá adicionalmente a la estratificación de los diversos municipios por su tamaño y población, así como, en muchos casos, a su ubicación en las diferentes CCAA. No se utilizará la provincia de adscripción de los municipios por el elevado número de aquellas, lo que desdibujaría los datos y resultados desagregados.

En definitiva, el estudio analiza un importante número de temas, los más relevantes que plantea la implantación del proceso de transparencia, a partir de las experiencias de un numeroso grupo de ayuntamientos de muy diversa tipología, situados a lo largo de toda la geografía española, lo que subraya la representatividad y la riqueza de la información obtenida, acerca de un importante conjunto de cuestiones que son singularmente relevantes para analizar la implantación de la transparencia en los ayuntamientos españoles.

### 1.4.3. Entrevistas en profundidad especializadas y análisis cualitativo de los discursos.

La investigación se completará con entrevistas semi-estructuradas en profundidad a una selección de personas encargadas de poner en marcha la implantación de las normas de transparencia en la actualidad, en una serie de administraciones locales. La utilización de este tipo de entrevista, que a grandes rasgos versará sobre los mismos ejes temáticos que el cuestionario *on line*, persigue el profundizar mediante dicha técnica de investigación en la experiencia concreta de los responsables políticos y técnicos que están implementando los requerimientos concretos que conlleva la ley de transparencia en sus respectivas administraciones, y hacerlo a través de sus testimonios, privilegiados en una materia que conocen y en un conjunto de cambios en el modo de funcionar tradicional de la Administración que están efectuando directamente.

Este tipo de entrevistas se inserta claramente en un paradigma cualitativo y responde a una epistemología interpretativa, centrándose en la dimensión intersubjetiva, en el sujeto individual, en el mundo de motivos y significados del individuo o del grupo social. Su utilización en la investigación ha sido tradicional, y se ha ido incrementando en los últimos tiempos; así, Kvale ya constata el “uso creciente de las entrevistas cualitativas como método de investigación con derecho propio, apoyado en una literatura metodológica en expansión sobre la realización sistemática de investigación mediante entrevista” (2007:6).

Las entrevistas a realizar en este trabajo de investigación doctoral, por otro lado, poseen determinadas características que las individualizan, que han sido buscadas precisamente por requerirlo el objeto de investigación. La primera de ellas es que podrían ser encuadradas en las denominadas *entrevistas especializadas y a élites*, tal y como las describe Vallés (2014), siguiendo en gran parte a Dexter (1970), quien, fruto de una importante reflexión metodológica realizada en numerosas publicaciones, así como de su experiencia como investigador, caracterizó a este tipo de entrevista como no estandarizada, recomendándola siempre que los objetivos del estudio lo requieran, y estemos ante un entrevistado *experto* o bien *informado*.

En segundo lugar, se trata de una entrevista en profundidad, pero al tiempo semi-estructurada. En profundidad, por la riqueza del juego conversacional que se establece en el diálogo entre entrevistado y entrevistador, en el que el primero, a partir de las cuestiones que le presenta el investigador, va desplegando a lo largo de la conversación elementos cognoscitivos (información sobre sus experiencias y vivencias en torno al objeto de análisis), así como creencias (orientaciones personales, predisposiciones…) y desde luego deseos (motivaciones y expectativas) en torno a las variadas temáticas que la persona que lo entrevista le va planteando. El propio Dexter (1970: 19) ya encuadraba claramente, identificándola, este tipo de entrevista especializada como una entrevista en profundidad, al hablar de ella como "elite or depth interview". Sin embargo, se trata de una entrevista focalizada o semi-estructurada, ya que reúne los rasgos que caracterizan este tipo de entrevistas: puntos de referencia claros para entrevistado y entrevistador, información controlada y nivel medio de información previa, un discurso cuyo orden e intensidad en las diversas cuestiones puede resultar más o menos determinado, en función de la actitud, receptividad y reacciones del entrevistado y del ritmo y del flujo de un tema a otro….. Convenimos por otro lado con Moysser (1988:115) cuando señala que la opción intermedia es la técnica más adecuada en una entrevista especializada, en un catálogo teórico que según este autor podría abarcar desde "la (casi) totalmente desestructurada o no dirigida; la entrevista semi-estructurada; y la entrevista completamente estructurada".

Con todo, el dato clave de perfila a esta tipología de entrevistas, en una idea tomada de Dexter (1970: 5) y que en mi opinión, es necesario subrayar, es que, pese a que el investigador define la pregunta y el problema, lejos de buscar respuestas dentro de los estrictos límites marcados por sus presuposiciones, cuando entrevista se muestra deseoso de que el entrevistado le enseñe cuál es el problema, la pregunta, la situación….

Este tipo de entrevista requiere de una cuidadosa preparación y realización. La primera tarea consiste en elaborar concienzudamente las *cuestiones de investigación* (objetivos, hipótesis…) en *preguntas* o *asuntos de conversación*, con un cierto grado de estandarización y estructuración. Un paso que han enfatizado numerosísimos autores (Rubin y Rubin, 1995, 2011; Kvale, 1996, 2007; Vallés, 1997, 2014; Creswell, 2014).

Los ítems y preguntas que el investigador desea realizar a lo largo de la entrevista, con objeto de acotar el problema general que quiere estudiar, se irán sucediendo, extrayendo la información pertinente de la persona entrevistada. Sin embargo, la entrevista es una situación de contornos desdibujados, fluida, no previsible en todos sus elementos, y que por ello no se puede sujetar totalmente a una estructura formalizada. De ahí la necesaria pericia del entrevistador, que debe poseer la habilidad suficiente para poder llegar a aquello que desea conocer. Una meta para la que no basta focalizar la conversación en torno a determinadas cuestiones, sino que requiere en igual medida saber escuchar, saber sugerir, y sobre todo alentar al entrevistado para que se sienta cómodo y hable de aquello que queremos conocer.

A diferencia del entrevistador que interviene en una encuesta, en una entrevista cualitativa o en profundidad, esta figura cobra un importante protagonismo, en un *escenario* en que su papel resulta tan crucial como complejo (Vallés, 2014: 106). Los pasos de una eventual estrategia a desplegar en realización de una entrevista se detallan en la tabla 1.4.

**SECUENCIA DE ETAPAS EN UNA POSIBLE ESTRATEGIA A SEGUIR EN UNA ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD**

**Fase 1ª: Creación de implicación natural**

- Charla informal breve interesándose por el trabajo o la vida del interesado, o cualquier otro asunto que surja espontáneamente
- Introducción, más o menos formal, del motivo de la entrevista

**Fase 2ª: Alentar la competencia conversacional**

- En el caso de entrevistados inseguros o nerviosos, un modo de hacerles confianza es comenzar preguntándoles sobre sus experiencias de vida
- En otros casos lo que se precisa, sobre todo, es estimulación a hablar

**Fase 3ª: Mostrar entendimiento y comprensión emocional**

- Escuchar con atención no basta, hay que demostrar al entrevistado empatía con su conocimiento y sentimientos (tono de voz, expresiones verbales y no verbales), pero sin mostrar aprobación ni desaprobación
- El entrevistador puede compartir sus experiencias con el entrevistado, pero con cautela y brevedad para no minimizar las de éste, ni desviar el centro de la conversación

**Fase 4ª: Obtención de hechos y descripciones básicas**

- Momento ideal para concentrarse en la materia de la entrevista, una vez que se ha establecido la sintonía cognitiva y emocional con el entrevistado
- Los aspectos difíciles o comprometidos se dejan para la siguiente fase, solicitando ahora descripciones amplias sobre lo investigado

**Fase 5ª: Preguntas difíciles, sensibles, provocativas**

- En ocasiones llegar a esta fase lleva tiempo
- Las vacilaciones u omisiones durante la entrevista son indicios de asuntos que para el entrevistado son difíciles o sensibles

**Fase 6ª: Enfriando el tono emocional**

- Hay que ayudar al entrevistado, en su caso, a descender de las alturas intelectuales o emocionales, para evitar reacciones desfavorables
- Para hacerlo, son varias las opciones: retomar algún asunto ya tratado, incitar al entrevistado a que sea él quien pregunte o hable de algo que no se haya tratado
- Momento en el que la confianza adquirida, lleva a algunos entrevistados a tratar de ayudar en la conducción de la investigación

**Fase 7ª: Concluir sin perder contacto**

- Se van dando indicaciones de que la entrevista ya termina y se reiteran los agradecimientos al entrevistado por su tiempo y lo aportado al estudio
- Recordatorio de los aspectos éticos, de confidencialidad
- Sugerencia de posible continuación de la entrevista o contacto telefónico, en caso de dudas, una vez transcrita la entrevista

Tabla 1.4. Secuencia de etapas en una posible estrategia a seguir en una entrevista en profundidad. Síntesis a partir de Vallés (2014: 111-114), que a su vez elabora la tabla tomando ideas de Rubin & Rubin (1995: 128 y ss.; 2012: 107 y ss).

Todos los rasgos anteriores sirven para definir las entrevistas en profundidad especializadas que he llevado a cabo con las personas seleccionadas, en materia de publicidad activa, acceso a la información pública y buen gobierno. La elección ha sido preconcebida, y se han escogido a 20 personas para ser entrevistadas. Se trata en todos los casos de especialistas técnicos, junto a algunos responsables políticos, todos ellos con responsabilidades en materia de efectiva implantación de los requisitos de transparencia que exige la normativa, en distintas administraciones locales. Son personas conocedoras de esta materia, comprometidas en el objetivo de adaptar los entes locales a los requerimientos de una nueva administración, que el ciudadano pueda conocer y en la que pueda tener mayores niveles de participación. La mayoría trabajan en ayuntamientos, y algunos de ellos en Diputaciones, y se busca que en dicha selección haya representación del mayor número de comunidades autónomas posible.

El elevado y especializado conocimiento del tema de la transparencia en la administración local por parte de las personas entrevistadas, convierte las entrevistas en profundidad a realizar en un difícil reto para mí como investigadora, al tiempo que preludia la posibilidad de extraer sugerentes resultados a partir de las mismas.

En la tabla 1.5 se muestran los ejes temáticos abordados con las personas entrevistadas:

| Ámbitos y contenidos temáticos de las entrevistas en profundidad especializadas | |
|---|---|
| **Ámbitos** | **Contenidos** |
| **IMPLANTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL** | |
| **Situación de la Administración local en materia de transparencia, a la entrada en vigor de la Ley 19/13** | Obligaciones legales en materia de transparencia |
| | Buenas prácticas en la administración local |
| **La Ley 19/13, LTAIPBG** | Óptica de la ley: grado de atención a las peculiaridades locales |
| | El momento político y social en que nace la ley |
| | Condiciones de partida de la Administración local para la efectiva entrada en vigor de la ley |
| **Proceso de implantación de la ley: factores facilitadores y dificultades** | El papel de la FEMP |
| | La colaboración entre Administraciones: colaboración de la AGE y de la CCAA con los entes locales |
| | El tamaño de los ayuntamientos |
| | La implicación de los empleados públicos |
| | Actividades formativas |
| | El compromiso político con la transparencia |
| | Requerimientos tecnológicos; Aplicaciones informáticas standard o a medida |
| | Recursos humanos y materiales |

| | |
|---|---|
| | Otros elementos de éxito y debilidades de cara a la implantación de la norma |
| **PUBLICIDAD ACTIVA** | |
| **Información a publicar** | Existencia de un régimen más amplio en materia de publicidad |
| | Cumplimiento de todos los extremos que la LTAIPBG obliga a publicitar |
| **Elaboración y actualización de la información** | Fácil/ Difícil acceso a la información para su preparación y disposición en la sede electrónica o página web. Estandarización de la información |
| | Actualización de la información publicada |
| **Calidad de la información** | Claridad y buena estructuración |
| | Interoperabilidad y reutilización de la información |
| | Acceso a la información por parte de los usuarios con discapacidad: accesibilidad universal y diseño para todos |
| **Control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa** | Control del cumplimiento efectivo de la ley en materia de publicidad activa |
| **DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN** | |
| **La demanda de transparencia y participación en el ámbito local** | Grado de ejercicio del derecho de acceso a la información pública |
| | Perfil de los demandantes de información pública |
| **Incidencia de las limitaciones al derecho de acceso** | Incidencia efectiva de las diferentes limitaciones, por tipologías |
| | La protección de datos |
| **Procedimiento de Acceso / Impugnaciones** | Número de solicitudes. Admisión e inadmisión |
| | Incidencia del silencio administrativo |
| | Recursos e impugnaciones |
| **CAUSAS/ EFECTOS DE LA LEY 19/13 LTAIPBG** | |
| **Participación ciudadana** | La participación en el ámbito local |
| | Instrumentos de participación |
| | La relación Administración local – ciudadanía |
| | Orientación de la Administración local al ciudadano |
| **Modernización y neutralidad tecnológica** | La transparencia como palanca de cambio y mejora de la Administración local |
| **Mejora de la gestión integral de la información** | Mejora en la organización, clasificación y manejo de la información pública, como premisa de la transparencia |
| **Responsabilidad y rendición de cuentas** | Análisis desde la óptica del ciudadano y del empleado público en el ámbito local |
| **Reutilización de la información** | Reutilización en formatos diversos, como forma de creación de valor añadido |

Tabla 1.5. Ámbitos y contenidos temáticos de las entrevistas en profundidad especializadas. Elaboración propia

### 1.4.4. Integración metodológica: una complementariedad oportuna y fructífera.

La presente investigación, tal y como hemos se ha detallado, es variada y compleja en la medida en que persigue objetivos específicos bien diversos, todos ellos sin embargo amparados bajo el objeto de estudio central, el análisis de la implantación efectiva de la transparencia en la Administración local, a la luz de la LTAIPBG. Dicho objeto de conocimiento posee por tanto unos perfiles tales, que reclaman y justifican la aplicación combinada y de diferentes métodos o técnicas de aproximación al mismo, con objeto de atender sus necesidades específicas y perfectamente diferenciadas (Beltrán, 2000). De ahí que se haya buscado la complementariedad metodológica en el seno de una investigación cuyo objeto, poliédrico y complejo, requiere contar con varias perspectivas metodológicas, tanto de corte cuantitativo como cualitativo, de modo que sea posible su utilización conjunta, compensando así sus limitaciones y sumando sus potencialidades (Cea, 1997).

En este planteamiento subyace, en primer lugar, el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de vías de acceso a la realidad social, así como una segunda premisa, que es precisamente la imposibilidad de afirmar un paradigma sobre otro. En esta idea insisten Reichardt & Cook (1986), al sugerir la necesidad de crear innecesariamente cismas entre métodos, cuando deberían construirse puentes.

Uno de estos puentes surgió de la mano de un nuevo concepto aparecido y formulado de forma sistemática en la década de los ochenta del siglo XXI: la integración metodológica en el seno de una misma investigación.

Una integración equivalente a la utilización de múltiples puntos de referencia para lograr la posición exacta de un objeto en el espacio, y que puede serlo de datos, de investigadores, teórica y metodológica, persiguiendo en todos los casos la adquisición de un conocimiento más amplio y profundo de la realidad social.

La integración metodológica, formulada por diversos autores, puede ser intramétodo -el investigador utiliza un único método o estrategia de investigación, pero desarrolla distintas técnicas de recogida y de análisis de datos, o bien lo aplica en situaciones y momentos diferentes-, o entre métodos -la cual combina métodos de investigación en la medición de una misma unidad de análisis, con el propósito de efectuar validaciones cruzadas, en la pretensión de “paliar las limitaciones de cada método, contrarrestándolas con las potencialidades de los otros métodos” (Cea, 1997:52).

Precisamente esta última es la vía que se ha utilizado en el presente estudio, con objeto de realizar una radiografía de la transparencia en la Administración local española, evaluando su situación actual, así como el ritmo de implantación de las exigencias de la LTAIPBG.

Un objeto complejo, que reclama en mi opinión tal articulación metodológica. De ahí que esta combinación entre métodos, calificada por Denzin como “la más satisfactoria” (1970:74) persiga, en el presente estudio, abarcar el mayor número de perspectivas de análisis posibles, con la finalidad última de garantizar la mayor riqueza y validez en las conclusiones extraídas de la investigación.

Todas las estrategias utilizadas en esta investigación son intercambiables y se han beneficiado, sin duda, de su aplicación mutua y complementaria, sin que exista predominio de ninguna de ellas. Por el contrario, han sido articuladas y combinadas al mismo nivel en el presente estudio, en función de los diferentes objetivos específicos a cubrir en los diversos momentos por los que atravesó su desarrollo. La idea es profundizar mediante las entrevistas realizadas en los diversos temas cuyas tendencias e importancia apunten los resultados de la encuesta, técnica esta última que no permite a las personas que respondan al cuestionario explayarse.

Se han subrayado las ventajas que, en mi opinión, aporta la utilización conjunta y complementaria de técnicas de investigación de tipo cuantitativo y cualitativo colocadas a un mismo nivel, uso que en el caso del objeto de este estudio (implantación efectiva de la transparencia en el ámbito local, dificultades, ventajas, peculiaridades de dicho nivel administrativo..), resultaba absolutamente aconsejable, de modo que no existieran sesgos en las conclusiones, derivados del tipo de técnica de investigación empleada.

Antes de entrar en la valoración de la utilización conjunta de ambos tipos de técnicas, debo señalar que la información que cada una de ellas es susceptible de proporcionar, es rica y valiosa. En este sentido, la encuesta puede aportar datos muy sugerentes sobre todos los ítems incluidos en este estudio, trazando un dibujo de conjunto sobre las entidades locales en materia de transparencia, basado en numerosas respuestas sobre temas interesantes, esenciales en esta materia, sobre municipios con características bien diversas en cuanto a su número de habitantes, localización, etc.

En cuanto a la entrevista en profundidad utilizada como técnica de investigación para conseguir información, cuando la actitud de las personas entrevistadas es positiva y favorable, tal y como ha ocurrido en este estudio, entiendo que proporciona un torrente de datos, vivencias y opiniones en torno a multitud de aspectos cuya interpretación personal se pretende conseguir de las personas entrevistadas.

Por otro lado, el resto de vías de aproximación al objeto de análisis, han sido asimismo absolutamente necesarias. En este sentido, el examen documental lo ha sido para conocer la normativa en materia de transparencia, su contexto, su génesis, el *backstage* de la norma, las prácticas locales de apertura y participación ciudadana en el momento de promulgarse la ley, etc. Y por supuesto, el estudio de algunas buenas prácticas puestas en marcha desde los municipios, tan solo puede abordarse a través del análisis de la documentación correspondiente a las mismas, las sedes electrónicas y páginas web de los diversos ayuntamientos. De ahí la utilización de estas técnicas para poder llegar al objeto de estudio.

Retomando el hilo argumental de este apartado, la complementariedad entre técnicas de investigación, la primera cuestión que desearía aclarar es el hecho de que se ha tratado de garantizar la independencia de aquellas a lo largo del proceso de investigación, a través de la aplicación de las diversas vías de investigación, y en particular de las estrategias cuantitativa y cualitativa, de forma separada e independiente, aunque ambas se dirigieran parcialmente a la medición de los mismos conceptos teóricos por vías diferentes.

Sin embargo, el que la realización de las búsquedas se lleve a cabo de una forma simultánea, de algún modo produce una interacción o influencia mutua entre las dos vías

de aproximación a la realidad, que entiendo que es beneficiosa, y que tendrá lugar en ambas direcciones.

Incluso dentro de una misma técnica, a medida que la investigación avanza, los pasos anteriores proporcionan destreza y experiencia, al tiempo que enriquecen cada vez más el estudio: por ejemplo, en las entrevistas se han ido introduciendo muchas cuestiones interesantes que habían sido objeto de reflexión por personas entrevistadas anteriormente. Los/as profesionales entrevistados sugirieron o aportaron, en este sentido, aspectos nuevos al propio diseño de la investigación.

En línea con lo expuesto, las entrevistas han sido muy beneficiosas para aclarar e interpretar algunos de los resultados alcanzados mediante las técnicas cuantitativas, ya verificándolos o demostrando su generalidad, ya dando cuenta de su relevancia o irrelevancia. También será interesante descubrir las distintas percepciones e interpretaciones de la realidad de las personas en función de sus características personales (edad, experiencia en la administración, tipo de ente local en que trabaja, etc.).

A la inversa, los datos cuantitativos han servido para incluir en el guión de núcleos temáticos de las entrevistas algunos aspectos importantes extraídos de su explotación, con objeto de que sean interpretados, o de recabar la opinión que al respecto mantienen las personas entrevistadas.

Ambos tipos de estrategias de investigación, cuantitativas y cualitativas, son útiles en cualquier caso para llevar a cabo una función importantísima, una respecto a la otra: validar o refutar los resultados alcanzados a través de cada una de ellas. Esta es una de las ventajas importantes que aporta el uso combinado de ambos tipos de metodología, la importancia que adquiere la comparabilidad de datos utilizando métodos distintos, y que en este caso se refleja en el hecho de que determinada información ha podido resultar confirmada, alcanzando así un mayor grado de validez, mientras que algunas cuestiones se han *matizado* a través de la aplicación de técnicas de investigación distintas.

### 1.5. Guía del trabajo

El objetivo de este apartado es presentar las diversas partes de este estudio al lector, guiándole por sus páginas y explicando muy brevemente su contenido.

Ya hemos visto que en esta **Introducción** se describen los perfiles y características de esta investigación, su objeto y metodología, tratando de justificar su originalidad y relevancia, frente a otros estudios de la transparencia en el ámbito local, una vez revisados estos y hecho un detallado recorrido por la literatura académica al respecto.

A continuación el estudio cuenta con dos capítulos que sirven se enmarcar la transparencia, respectivamente, desde el punto de vista conceptual, sociológico o de ciencia política el primero de ellos y desde el estrictamente jurídico el segundo, siempre centrados en el ámbito municipal, terreno fundamental de este trabajo de investigación.

El capítulo dedicado al **Marco conceptual de la transparencia** (La transparencia como valor central en las actuales sociedades democráticas) trata de situar la transparencia como un valor clave, imprescindible en nuestros días en las actuales

sociedades democráticas, por cuanto que constituye uno de los ejes esenciales del gobierno abierto y con ello de la buena gobernanza.

Con dicho objetivo, se perfilarán el significado, tipologías y aspectos más relevantes que delimitan el concepto de la transparencia, abordando realidades tan esenciales como la rendición de cuentas o *accountability*; la conexión de la transparencia con las nuevas exigencias que el ciudadano formula a la democracia como sistema, para seguir apostando por el mismo; las consecuencias de la apertura informativa de los gobiernos en los ámbitos de la eficiencia y la calidad democrática; u otras cuestiones que pueden considerarse esenciales por su importancia en la materia. Los factores que el análisis considera claves para perfilar la transparencia centrarán el debate, que se apuntalará con las aportaciones de los autores consideradas más relevantes, constitutivas del estado del arte en esta cuestión.

La llegada de la transparencia a las administraciones españolas se ha producido a través de la entrada en vigor de las correspondientes normas, cuyo estudio resulta esencial en la presente investigación, con objeto de fijar el marco jurídico de la transparencia en la Administración local. A ello se dedicarán dos capítulos de esta tesis.

El primero de ellos se centrará en la **ley estatal de transparencia, la Ley 19/13, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG**). En el nacimiento de dicha ley pesaron, quizá más que en otras normas, un estado de opinión y un momento sociopolítico que sin duda influyeron de modo importante en la conformación final de la norma. Por ello este capítulo comenzará analizando las demandas reales de apertura y otros factores constitutivos de la crisis estructural de legitimidad política y de confianza institucional que determinaron el contexto sociológico de aparición de la ley española de transparencia.

A continuación se expondrán brevemente el origen, antecedentes y características de la regulación contenida en la Ley 19/13. En particular se abordará su contenido con cierto detalle, en la medida en que las distintas cuestiones que conforman el régimen jurídico de la transparencia irán apareciendo a lo largo de esta investigación y es oportuno su estudio. Para ello se avanzará a través de la publicidad activa y el derecho de acceso a la información, analizando con detalle todos los elementos que regula esta norma en ambas materias. El desarrollo reglamentario de la ley, actualmente en tramitación, cierra este apartado.

**La regulación de la transparencia en la Administración local** focaliza el siguiente capítulo, que comienza revisando la normativa que en materias bien diversas establecía ya numerosas obligaciones de transparencia para los municipios y que constituía el escenario previo a la llegada de la LTAIPBG, ya general o sectorial.

También se ha incluido en este apartado un análisis sumamente interesante desde el punto de vista jurídico, como es el correspondiente al debate parlamentario, en relación a aquellas cuestiones de la ley estatal de transparencia que tenían relevancia desde el prisma de las administraciones autonómica y municipal. Llama la atención, en relación con esta última, que en la discusión en las Cámaras apenas se aludiera a sus características peculiares y problemática particular.

Con posterioridad a la ley de transparencia estatal aparecieron nuevas normas autonómicas de desarrollo, de aplicación a los municipios, a las cuales se aludirá, que se unieron a otras leyes autonómicas ya existentes. A todas ellas se aludirá, así como a algunas iniciativas de refuerzo y colaboración interadministrativa, facilitadoras de la efectiva implantación de la normativa aplicable en los diversos ayuntamientos.

Finalmente, la transparencia en el ámbito local se ha regulado fundamentalmente mediante Reglamentos y Ordenanzas, cuyo contenido se analizará también en este apartado. A todo ello se aludirá en este capítulo, de contenido claramente jurídico, como el anterior, y focalizado de forma particular en el ámbito municipal, centro y referencia de la presente investigación.

El desarrollo de la investigación nos ha permitido alcanzar interesantes **resultados** en el estudio de la implantación de la transparencia en el ámbito municipal, que se han esquematizado tres grandes apartados, seguidos de otro en el que se expondrán las conclusiones. Dichos capítulos giran en torno a las cuestiones siguientes:

El primero de ellos aborda los **Elementos estructurales de la ley para el desarrollo de una Administración local transparente**. Una transformación de los modos de funcionar y de operar tan importante como es la puesta en marcha de la publicidad activa, así como la garantía del derecho de acceso a la información a la ciudadanía, no surge de la noche a la mañana. De ahí el interés de analizar el modo en que en las Administraciones locales se planificó, siguiendo los imperativos legales en la materia, la puesta en marcha de todos los factores clave para instrumentar la transparencia, como la preparación y aportación de la información, la organización de los recursos humanos, su formación y sensibilización hacia una cultura administrativa novedosa, la puesta en marcha de un procedimiento para el acceso a la información, o los cambios introducidos en los procesos de gestión municipales, comenzando por su simplificación. En esta línea, se analizarán los requisitos y condiciones de la información municipal, a los responsables jurídicos, políticos y administrativos y el diseño del procedimiento. También se analizarán en este apartado las iniciativas existentes en materia de gobierno abierto.

También se estudiará el **Cumplimiento de la normativa de transparencia en los municipios**, mediante la puesta en marcha de las diversas previsiones y requerimientos de la ley, un íter complejo que demanda soluciones tecnológicas, importantes condiciones de calidad de la información, en muchos casos apoyos provenientes de entes con mayores recursos, como las diputaciones, o el efectivo establecimiento de un procedimiento novedoso, como es el de acceso a la información. El grado de observancia de la normativa de transparencia con carácter general, así como los aspectos cuyo cumplimiento se encuentra pendiente por parte de los ayuntamientos, serán oportunamente analizados. Y el nivel de dificultad que el respeto a la norma ha supuesto para los ayuntamientos, será asimismo un tema abordado en este apartado de la investigación, que concluirá con una evaluación general del cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia por parte de la Administración municipal.

La **Eficacia jurídica de las leyes de transparencia en los ayuntamientos españoles** será el tema que nuclee el siguiente capítulo, con dos ejes argumentales básicos. El primero de ellos, el efectivo ejercicio por parte de la ciudadanía de los derechos que la misma diseña, centrándonos en este caso en la actitud e intereses de los ciudadanos, la importancia de la demanda de información y de la voluntad de

participación en el ámbito local, averiguando cuáles son las materias más y menos consultadas, qué perfil observan las personas demandantes de información, así como la incidencia de los límites presentes en la normativa, y hasta qué punto estos han determinado realidades como el acceso parcial a la información, las denegaciones o el silencio administrativo. En segundo lugar, también se expondrán las consecuencias directas que las leyes de transparencia han tenido en una serie de ámbitos sobre los que se esperaba tuviera una incidencia directa, como son la lucha contra la corrupción, la eficiencia administrativa, la mejora en la organización de la administración municipal o el aumento de la participación ciudadana, entre otros.

En la medida en que los municipios están embarcados en dicho proceso, se pueden avanzar ya como **conclusiones** cuáles son **las dificultades y las fortalezas** que los ayuntamientos presentan, determinando sus logros y las barreras que deberán ir superando para cumplir totalmente las leyes de transparencia. Un apartado denso, ya que el análisis necesariamente comprende cuestiones numerosas y variadas, como lo son los diferentes imperativos legales que la normativa establece y los condicionantes que para cumplirlos se requieren. Así expondrán los hándicaps que presenta la administración municipal, pero también la necesaria adaptación de la ciudadanía; se abordarán los desafíos pendientes en el terreno de la generación, difusión y actualización de información; los requerimientos tecnológicos; la importancia del elemento humano, tanto por lo que respecta a los empleados públicos, encargados de realizar las diferentes tareas y cometidos, como a los responsables políticos, que deben liderar tal proceso. Las barreras económicas, culturales y otras de índole diversa, serán asimismo objeto de análisis, tratando de determinar cuáles son las cuestiones que actúan impidiendo que contemos con municipios totalmente transparentes, como requisito previo a otros estadios en los que la participación y la colaboración ciudadana puedan transformar el panorama actual de los municipios españoles hacia el gobierno abierto.

El trabajo empírico sobre las cuestiones enumeradas, claves en el análisis de la implantación de la normativa de transparencia en los ayuntamientos españoles, nos ha permitido formular interesantes **conclusiones** sobre los factores esenciales que constituyen a día de hoy los principales retos para que los municipios cuenten con el nivel de transparencia que las leyes españolas exigen y la ciudadanía merece. Porque el buen gobierno y la democracia de calidad requieren de transparencia, como primer peldaño de una estrategia en la que, como señalan Villloria & Cruz (2015), ésta actúe conectada a la rendición de cuentas, a una mayor y mejor participación, y a la promoción de la sociedad civil. La transparencia como condición primera y básica de una nueva democracia que apueste por la sociedad y por el individuo, no solo como esencia del poder, sino también como socio de gobierno (Rubio, 2013).

# 2. LA TRANSPARENCIA COMO VALOR CENTRAL EN LAS ACTUALES SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

## 2. LA TRANSPARENCIA COMO VALOR CENTRAL EN LAS ACTUALES SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS.

La transparencia y el derecho a acceder a la información pública, se consideran en la sociedad actual y a nivel internacional como factores clave de la buena gobernanza y como requisitos previos para cualquier régimen democrático, al constituir herramientas esenciales capaces de generar confianza en el gobierno y de posibilitar una toma de decisiones informada basada en el suministro de datos precisos y adecuados, siendo asimismo fórmulas idóneas para prevenir la corrupción y fomentar la participación democrática. Una opinión que comparten diversos autores en sus planteamientos (Bertot, J. C.; Jaeger, P. T. & Grimes, J. M., 2010; Villoria, 2018; Lizcano Álvarez, 2008, 2010), cuando destacan las facetas más importantes en las que dicho valor se hace patente.

Todas las ideas anteriores se desarrollarán de forma detallada en las páginas siguientes, en las que se ofrecerá un marco conceptual global de la transparencia y de los diversos elementos que la conforman.

Para ello comenzaré presentando la transparencia como un elemento esencial y parte indisoluble del buen gobierno, destacando las posibilidades que la misma abre a realidades novedosas y sugerentes, como las políticas de datos abiertos y de reutilización de la información. Y es que la transparencia y la apertura constituyen elementos imprescindibles, que ocupan además un espacio destacado en todas las visiones que, desde el institucionalismo, se generan sobre el buen gobierno y la buena gobernanza, al tiempo que constituyen pilares esenciales del gobierno abierto (Villoria & Cruz, 2015). La relevancia de tales planteamientos en la sociedad actual, y el carácter imprescindible de la transparencia como factor previo e inseparable a los mismos, reclaman su tratamiento en dicho contexto.

Proclamada la transparencia como factor indisoluble del buen gobierno, su posición central en la presente investigación, como concepto que irradia otros tantos ejes teóricos y que hace posible y motiva la existencia de una normativa, cuya implantación articula el trabajo empírico llevado a cabo en el ámbito municipal, merece la profundización en su definición y tipologías. Resulta por ello irrenunciable el construir y presentar un concepto de la transparencia, que englobe todos los elementos esenciales que conforman su significado, así como aludir a los diferentes tipos que la misma presenta, resaltando aquellos que ofrecen mayor interés a la hora de elaborar un perfil sugerente de la misma.

En este capítulo se ofrecerá una noción de la transparencia y se destacarán aquellos factores que en mayor medida contribuyen a explicarla y que centran el debate actual. Todo ello se hará tras llevar a cabo una revisión y crítica de las aportaciones teóricas de investigadores y expertos en la materia.

Por otro lado, esta aportación teórica necesariamente deberá abordar algunos condicionantes esenciales para la existencia de la transparencia, como el desarrollo de las TIC, al tiempo que analizará los diversos efectos que dicho factor genera, en terrenos bien diversos, que constituyen al tiempo motivos fundamentales para su reivindicación. Así, en su configuración conceptual se hablará de la transparencia como herramienta de prevención de la corrupción, de su íntima conexión con la rendición de cuentas, o de su virtualidad como factor de eficiencia económica y/o de regeneración e incremento de la calidad democrática, entre otras muchas cuestiones

En particular, los beneficios que la buena información y la transparencia aportan a la democracia son importantísimos, y por tanto serán oportunamente analizados. Tales efectos están vinculados, entre muchos otros factores, a una mayor eficiencia económica (Stiglitz, 2000; Islam, 2003); a la rendición de cuentas o *accountability* (Finn, 1994; Mulgan, 2000; Armstrong, 2005; Fox; Bovens, 2007; Magdaleno, M. L. & García-García, 2014); a la prevención del abuso de poder que supone la visibilidad y la exposición de las actividades y acciones públicas (Arendt, H., 1963), y al otorgamiento de influencia a los más débiles, actuando como contrapeso a potentes intereses corporativos e individuales (Cunill, 2006), que funcionan a menudo a través del poder que da la información exclusiva o privativa. Y desde luego la transparencia constituye un prerrequisito de toda participación ciudadana que pretenda la real consideración de las opiniones e intereses de todos los afectados por las decisiones públicas (Villoría, M. & Ramírez-Alujas, V., 2011).

En otro orden de cosas, desde el punto de vista de la gobernabilidad, la transparencia responde a la más renovada y reciente configuración institucional del poder democrático, de modo que para restaurar la imprescindible legitimidad en la que debe descansar hoy la existencia del Estado democrático, es esencial favorecer un ambiente de confianza que presida las relaciones entre la ciudadanía y los poderes públicos, impidiendo la corrupción y el abuso de poder. Se trata de asegurar la pervivencia de la democracia representativa a través de las garantías institucionales y legislativas que nos ofrece la constitución democrática, tal y como han destacado autores como Uvalle (2007) o Ferrajoli (2011), y la transparencia constituye claramente una herramienta con un potencial extraordinario para hacerlo. La sociedad democrática necesita de poderes transparentes, no solo como forma de garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, sino para conseguir la legitimación y la preservación del sistema político (Aranda Álvarez, E., 2013).

Todas las ideas anteriores se presentarán y elaborarán, recogiendo y destacando aquellas aportaciones teóricas más interesantes, útiles para reforzarlas y/ o rebatirlas, presentes en los estudios que hoy en día abordan la cuestión y que se traerán a colación al presentar los elementos clave del debate actual sobre la transparencia en el ámbito conceptual, sociológico o de ciencia política.

## 2.1. Transparencia y buen gobierno para una nueva gobernanza

La transparencia se presenta en nuestros días como un valor esencial, que se ha instalado en la vida pública, con mayor o menor arraigo, para satisfacer el derecho de la ciudadanía a saber, a poseer la información necesaria para conocer en detalle qué hacen aquellos que gobiernan y gestionan sus intereses, haciendo posibles la toma de decisiones consciente e informada y la participación. Sin embargo, la transparencia no tiene valor en sí misma; posee un valor instrumental, en tanto que está vinculada a las instituciones y a la acción pública.

La transparencia que promovemos, por tanto, aquella que sirve al buen gobierno, y por ello compartimos los postulados que defiende el nuevo institucionalismo, válidos para conectar ambos conceptos, cuando defienden que las instituciones ocupan un lugar central, constituyéndose como variable esencial para comprender el desarrollo económico y el funcionamiento del sistema político.

Las instituciones y los valores que las conforman y que éstas encarnan y defienden, son esenciales desde el punto de vista político y socioeconómico, y poseen una importante influencia y capacidad en el mayor o menor grado de bienestar y desarrollo de los diversos países. En esta línea, existe abundante material teórico y empírico que sustenta la premisa de que las instituciones adecuadas –aquellas que suman en sus activos instituciones democráticas, Estado de derecho y gobierno de calidad-, generan crecimiento y bienestar. A sensu contrario, aquellas instituciones que son inadecuadas, y que generan insolidaridad, corrupción o ineficiencia, bloquean el desarrollo. De ahí que un buen diseño de instituciones y la mejora de las mismas, sea un elemento esencial para el buen funcionamiento de la maquinaria estatal, así como, por extensión, de toda la sociedad.

Esta idea resulta central en el nuevo paradigma que estructura el nuevo *Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas* (2016), según el cual las instituciones democráticas, además del valor que observan por sí mismas desde una perspectiva normativa, tienen además un valor añadido en cuanto generadoras de desarrollo. También está extendida en la literatura académica, y ha sido defendida por autores que relacionan la limpieza y excelencia institucional con la calidad de vida y el bienestar económico (North, 1990; Williamson, 2000), así como con la estabilidad política y el progreso democrático (March y Olsen, 1989). En nuestro ámbito, dicho planteamiento lo comparten Villoria (2012, 2018), y Villoria & Forcadell (2015b).

Así entendida, la transparencia es un valor que ayuda a que prosperen otros igualmente positivos, reforzándolos, y desde una perspectiva más sistémica constituye una parte importante de la buena gobernanza de una sociedad. Desde este prisma, se trata de un factor que nos aporta inputs, en un contexto de desarrollo creciente de las TIC, para dar pasos a través de la participación y la colaboración ciudadana, hacia un paisaje todavía lejano, pero al tiempo cada vez más presente, como es el *open government* o gobierno abierto. Pese a que este es un trabajo de investigación sobre la transparencia en el ámbito local, y por tanto las cuestiones anteriores no constituyen el objeto del mismo, no podemos dejar de hacer referencia a los conceptos fundamentales de una serie de realidades para las que la transparencia supone un sustrato ineludible, y que constituyen el futuro de nuestros gobiernos y de nuestra administración.

Como señalan Calderón y Lorenzo (2010), el concepto de *Open Government* es una idea hoy recurrente y aún en plena expansión, y como tal en permanente redefinición; lo es porque representa, como apunta Rubio (2013), un proyecto en construcción. Lo cierto es que, de nuevo siguiendo a este último autor, las demandas de un gobierno abierto hacia los ciudadanos son tan antiguas como la democracia (Rubio, 2013), pero no es hasta los años setenta del pasado siglo cuando aparecen en el Reino Unido las primeras referencias a la necesidad de *abrir ventanas*, que tuvieron cierta continuidad en numerosas iniciativas que desde los años 90 fueron incorporando progresivamente el gobierno electrónico o la administración electrónica (e-Gov) en las Administraciones públicas (Ramírez-Alujas, 2012). Tras estos pasos se constatan otros no menos importantes, como iniciativas ciudadanas que desde la sociedad civil han ido impulsando las ideas clave que sustentan el gobierno abierto, hasta llegar a un hecho que le dio carta de naturaleza definitiva a nivel mundial, en gran medida por la trascendencia de su sujeto impulsor. Se trata del *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* lanzado en 2009 por Barack Obama, tras una campaña en la que las nuevas tecnologías tuvieron un

importante protagonismo[10], un documento que definió los tres pilares que sustentan el sentido del gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración), y que fue seguida de la *Directiva de Gobierno Abierto* de diciembre del mismo año, dirigida a los Jefes de Departamentos, Ejecutivos y Agencias, que fijaba con precisión los pasos a seguir para implementar tal estrategia (publicar información del gobierno en línea; mejorar la calidad de la información del gobierno; crear e institucionalizar una cultura de gobierno abierto; y crear un marco normativo apropiado para el mismo), estableciendo al efecto los oportunos plazos.

Antes de abordar el gobierno abierto, hay que aludir a algunos de los hitos mencionados, en la medida en que han constituido pasos indispensables que han hecho posible el que se alumbrara el *open government* como concepción global, que presupone algunos condicionantes que sin duda deben existir para garantizar el éxito de tal idea.

El primero de ellos es la utilización de las nuevas tecnologías. En la sociedad actual nos hallamos ante un nuevo escenario tras la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones a principios del siglo XXI, lo que supone también un extraordinario reto para el derecho, tal y como han destacado numerosos autores (por todos, Coello de Portugal, 2014). En este ámbito, resulta capital distinguir dos realidades que en ocasiones se confunden, como son el *open government* y la administración o gobierno electrónico. El hecho de que ambos conceptos compartan algún terreno, no puede llevarnos a entender el bueno gobierno como un mero sinónimo del cada vez más intensivo uso de las TICs en las Administraciones Públicas, sobre todo en su vertiente más sofisticada, en el marco de la denominada "Web 2.0[11]", que supone trabajar de forma generalizada mediante redes sociales, complejos espacios de interrelación y colaboración, entre otros, tal y como lo describe Ramírez-Alujas (2012: 110).

Entender al tiempo la conexión y la diferencia entre ambas realidades es esencial, y para ello resulta clarificador analizar el proceso y la evolución del papel jugado por las NNTT en este proceso, siguiendo en este punto a Rubio (2011), quien señala que su aplicación al gobierno sirvió en una primera fase para mejorar su eficacia, enfocándose tanto en su vertiente de comunicación interna como en la prestación de servicios a los ciudadanos (egovernment). En una segunda fase, asistimos hacia una clara orientación hacia el Gobierno Abierto, una idea que supera la aplicación de las nuevas tecnologías y va mucho más allá, afectando a la concepción misma de la administración e incluso de la democracia.

Es obvio que el gobierno abierto es mucho más que eso, pero no podemos dejar de subrayar la vinculación esencial entre el uso de las nuevas tecnologías por parte de la ciudadanía y su relación con las instituciones públicas. Podemos afirmar, siguiendo esta línea argumental, que la introducción de tecnología no garantiza per se la modernización institucional, lo que no obsta para reconocer que las reformas institucionales se han apoyado de manera esencial en las NNTT. De modo que las mismas constituyen un

[10] Una cuestión analizada en detalle por Rubio (2009), en su artículo "Quiero ser como Obama (Me pido una red social)", Op. Cit.

[11] Rubio (2011:152-153), citando a O'Reilly (2004), se refiere a este concepto como una segunda generación de Internet, que ofrece aplicaciones que permiten la generación de contenidos por parte de los usuarios, en el marco de una red colaborativa, que permite almacenar datos y aplicaciones en servidores Web y el acceso a los mismos con un navegador. La comunicación se torna bidireccional y dinámica, ya que los usuarios pueden añadir y cambiar contenidos y/o alterar sus formas.

presupuesto básico, de importancia clave, para que puedan existir algunos ejes básicos del buen gobierno, como la transparencia activa, que ineludiblemente requiere en su implementación de elementos tales como bases de datos compatibles y de plataformas integradas que, gracias a las NTII, permitan acceder a una variada tipología de datos y reutilizarlos, generando así un valor agregado creciente y de importancia capital en nuestra sociedad, en que la información tiene la virtualidad de multiplicar sus efectos.

Es por ello indudable que el gobierno o administración electrónica aumenta la transparencia de la administración, y por supuesto facilita enormemente las gestiones administrativas de la ciudadanía, sin garantizar por ello el nivel de interoperabilidad ni y de funcionamiento en red de los agentes públicos entre sí, ni el grado de participación de la ciudadanía que ésta demanda y que la sociedad del siglo XXI requiere. Los avances tecnológicos se encuentran indudablemente en la base de la participación y la colaboración entre el gobierno y la administración y la ciudadanía en nuestros días, como conditio sine qua non, ya que son precisamente las novedosas herramientas, formatos y esquemas que procuran las NNTT, las que han actuado como elementos facilitadores, en ciertos casos fundamentales, a la hora de procurar los mecanismos y conocimientos necesarios para incrementar la implicación de ciudadanos y sociedades actuales en la actividad pública.

La virtualidad y aplicaciones prácticas de tales mecanismos y herramientas ha capacitado a la ciudadanía, permitiéndole actuar de modos antes inéditos, a través de una mejor y más abundante información, que puede recibir incluso en tiempo real, sin las barreras físicas de los medios tradicionales de comunicación (televisión, prensa escrita, radio…), con un mayor acceso a formación y conocimientos o posibilitándole el intereactuar en red con otras personas y grupos. Las personas pueden crear asimismo nuevos contenidos, a partir de esta información que las NNTT aproximan y multiplican exponencialmente, y sus mensajes y comunicaciones se amplifican y logran un alcance y una resonancia hasta ahora desconocida. Unas ideas que confirma Rubio (2011: 153), cuando señala que la irrupción de las NNTT de Internet y en concreto de la Web 2.0, han creado nuevos canales de comunicación e interacción que agilizan, fortalecen y optimizan la coordinación de los procesos de intercambio de información/comunicación interna, a la vez que generan vías novedosas de apertura hacia los ciudadanos[12].

La actual y creciente implicación individual y colectiva en la actividad pública ha sido posible por el uso de las TIC, que han servido para crear y apuntalar una cultura sostenida de transparencia. La importancia fundamental que por ello poseen las nuevas tecnologías en el desarrollo del open government es clave, por todas las razones mencionadas, que han sido subrayadas por autores bien diversos, entre los que podemos destacar, por todos, por las coincidencias de sus planteamientos con las ideas expuestas, a Bertot et. Al. (2010), Guadián (2009), Dabbagh (2016), Ramírez-Alujas, (2012), Bonsón et al. (2012) y Rubio (2011).

[12] Entre ellas, destacan los blogs, los wikis, las plataformas de intercambio de medios de comunicación (que no solo permiten a los usuarios compartir videos (YouTube), fotografías (Flickr), documentos (DocStoc) y presentaciones (SlideShare), sino que también sirven para que se ofrezcan evaluaciones y opiniones), redes sociales, Twitter…Todos estos canales refuerzan el compromiso de la comunidad en línea y crean vías adicionales de consulta e interacción (Bonsón et al., 2012).

Los contenidos creados por la ciudadanía enriquecen el debate sociopolítico, favoreciendo diversidad de opiniones y el libre flujo de información, lo que sin duda enriquece el debate público; al tiempo permiten a la población conocer mejor el gobierno la gestión en las diversas áreas, participar e involucrarse en la misma, y con ello tejer relaciones entre las esferas pública y privada. De ahí que Cotino señale (2013), apuntalando esta idea, que no cabe duda del nexo entre toda una serie de principios y derechos emergentes que están en la base del gobierno abierto (democracia participativa y buena administración, gobernanza) y las TIC; en este sentido, la propia noción de gobierno electrónico nació vinculada a la e-democracia y la e-transparencia.

Reivindicada ya la importancia fundamental de las NNTT en todo este proceso, interesa volver sobre las ideas clave que conforman el gobierno abierto, la transparencia, la participación y la colaboración, tres elementos transversales, aplicables a todas las instituciones, que por su potencial de interacción mutua deberían avanzar al unísono.

La Transparencia se configura así como el primer pilar del open government; como señalaba el *Memorando* lanzado por la Administración Obama: El Gobierno debe ofrecer a los ciudadanos información acerca de lo que está haciendo y de lo que puede ser considerado responsable. Cualquier ejecutivo debe por ello hoy en día de tomar en consideración la transparencia de forma irrenunciable en un diseño acertado y eficaz de políticas de buen gobierno.

Ya se ha abordado suficientemente la transparencia y su significado a lo largo de estas páginas, por lo que no se tratará en ese apartado. Su conexión con el gobierno abierto es ineludible, y viene de la mano de la rendición de cuentas o *accountability* como factor esencial de las democracias contemporáneas, un elemento que estimula valores como la confianza, la integridad, la honestidad y la responsabilidad, al tiempo que minora las oportunidades de malas prácticas y de abuso de poder.

Por lo que respecta a la participación y colaboración, ambas enlazan con el hecho de que en nuestros días la idea de gobierno va siendo sustituida cada vez en mayor medida por la de gobernanza, dando entrada junto al gobierno a la sociedad civil y al mercado como protagonistas esenciales en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas. Un fenómeno que solo es posible si el gobierno, la administración y las instituciones fomentan de forma proactiva, a través de estrategias sistemáticas y programas diversos, la participación y la colaboración, otorgando a la ciudadanía un papel activo en la toma de decisiones, en el marco de una verdadera democracia participativa del siglo XXI, que empodere a las personas y los convierta en protagonistas de la sociedad de su tiempo.

Como señalaba el *Memorando* del Gobierno Obama en esta materia (2009), el gobierno debe ser *participativo*, ya que el compromiso público mejora la efectividad del gobierno y la calidad de sus decisiones. La administración se beneficia del acceso a un conocimiento que está ampliamente disperso, así como de la experiencia individual y colectiva de ciudadanos y grupos, cuando estos participan en la formulación de políticas. Y el gobierno también debe ser *colaborativo*. La colaboración involucra activamente a los estadounidenses en el trabajo de su gobierno. Agencias y departamentos deben innovar en las herramientas y métodos disponibles para lograr mayores grados de cooperación interadministrativa, así como con todo tipo de personas, organizaciones y empresas privadas.

El Gobierno abierto se basa en la transparencia para llegar a la participación y la colaboración. Transparencia, participación y colaboración ciudadana son los mimbres del gobierno abierto, una realidad que instrumentalmente, como señalan Villoria & Cruz (2015), requiere de la apertura de datos y de la apertura de procesos. La apertura de datos promueve la innovación a través de la reutilización de datos, haciendo que el gobierno pase de ser un prestador de servicios a un proveedor o facilitador de plataformas (Rubio, 2013), mediante las que la ciudadanía crea nuevas actividades y contenidos, a partir de los datos públicos puestos a su disposición. En cuanto a la apertura de procesos, se trata de una idea que gira en torno al uso de la comunicación, -web 2.0 y redes sociales-, canalizando la participación ciudadana y su contribución al diseño de propuestas y políticas públicas. La importancia de ambos conceptos reside en su extraordinaria capacidad de generar un valor añadido, incrementando al tiempo la calidad de la democracia.

Lo cierto es que, pese a que el concepto de gobierno abierto se remonta a la década de los años cincuenta del siglo pasado, no contamos hoy con una definición claramente aceptada y consensuada del término. Ello no obstante, muchas han sido las aportaciones que han definido el Gobierno Abierto, coincidentes la mayoría en sus elementos básicos o puntos clave.

En este apartado hemos traído a colación varias de estas definiciones, al tiempo que hemos destacado algunos elementos subrayados sobre el gobierno abierto en la literatura académica. En todos los casos, se trata de enfatizar aquellos elementos que en nuestra opinión resultan más acertados, o incluso esenciales, para explicar una realidad novedosa, sugerente y compleja, como es el Gobierno abierto, con una capacidad transformadora importantísimas del modo clásico de funcionar el gobierno, la administración, la ciudadanía, las relaciones entre ambos polos y, en definitiva, la propia sociedad.

Así, una definición interesante del Gobierno Abierto es la que realizan Calderón y Lorenzo (2010), que se refieren al mismo como aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. Los elementos clave que queremos subrayar en esta concepción son el diálogo que se entabla entre el ciudadano y sus gobernantes y/o gestores y, mediante el mismo, la participación ciudadana que tiene lugar en los asuntos públicos –que nos permitiría hablar, hasta cierto punto, de un protagonismo compartido-, sobre la base de un conocimiento transparente de la información y las políticas públicas.

Por su parte, Villoria & Cruz (2015) traen a colación el concepto que ofrece el segundo (Cruz Rubio, 2014: 7), que lo entiende como:

> " (…) una filosofía político administrativa, es un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que –basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción- se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano

> en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público."

De esta última definición son varios los factores que nos interesan. De un lado, la consideración del Gobierno Abierto como una filosofía o un nuevo paradigma, por lo que tal idea tiene de concepción global transformadora de los modos de hacer en la administración y de su capacidad de instaurar un nuevo orden de relaciones de la misma con la ciudadanía. Su conexión con la idea de modernización de los procesos, resulta asimismo sugerente, como lo es el hecho de que, como estrategia, el gobierno abierto esté presente en todas las fases del ciclo de las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación, pasando por su implementación. Finalmente, el hecho de que el Gobierno Abierto ponga el foco o haz de luz en el ciudadano como prioridad, al ser el destinatario de la gestión pública, es una idea absolutamente potente en sus implicaciones prácticas, que realmente responde a lo que la administración, al servicio del mismo, debiera de hacer, esto es, intentar conocer sus necesidades y expectativas y orientar su actuación al servicio de las mismas

Vistos tales conceptos, una revisión sistemática de las aportaciones de los estudiosos del tema nos llevan a destacar toda una serie de ideas fuerza y principios que sustentan el concepto de gobierno abierto, como son mayor adaptación a los tiempos y a sensibilidades ciudadanas, cesión de espacios a la sociedad civil, trabajo conjunto y colaborativo, cambio de paradigma, o apuesta por la sociedad (Rubio, 2013); escucha y conversación con la ciudadanía, con las empresas, las organizaciones sin fines de lucro y los agentes sociales en general, fomentando altos niveles de confianza, reciprocidad y cooperación (Guadián, 2009; Ramírez-Alujas, 2010); nueva cultura de comunicación, talento creativo, cultura de cambio en la gestión y prestación de servicio público (Gutiérrez-Rubí, 2011); nuevo tipo emergente de organización del sector público, co-innovación, recursos compartidos, integración (Lathrop y Ruma, 2010); transparencia y accountability, conectividad, web 2.0, gobierno relacional, gobernanza colaborativa, filosofía político administrativa (Cruz Rubio, 2015).

En definitiva, la transparencia se revela como presupuesto y requisito indispensable, como realidad que debe permear todos los elementos del gobierno abierto, un concepto que conlleva además la participación ciudadana y la promoción de la sociedad civil como coprotagonista de las políticas públicas. Como resume acertadamente Rubio (2013: 6-7):

> "La transparencia, que trata de garantizar a tiempo la disponibilidad de información relevante y que interesa a cada ciudadano, facilitando el control y la creación de valor público a través de la reutilización de esta información, es el primero y más importante de los principios del gobierno abierto, hasta el punto de que, sin transparencia, ni la colaboración ni la participación serían posibles".

Sin embargo, en nuestros días, resulta preciso introducir en este esquema nuevos elementos, y por ello junto al gobierno aparece como una idea clave la gobernanza[13], generada por la toma de conciencia de que el Estado, con jugar un papel esencial en la dirección y gestión de los intereses comunes, no puede ni debe ser el único actor presente en este ámbito. El Estado no puede alcanzar a dar soluciones a todas las temáticas y problemas que se plantean en una sociedad tan compleja como la actual,

[13] El término gobernanza surgió en los años 80 y 90 del siglo XX en el campo de la ciencia política, fundamentalmente en países anglosajones, dando lugar a estudios de ámbito internacional, de marcada orientación práctica.

debido a que se enfrenta a límites de todo tipo para hacerlo –organizativos, presupuestarios, de falta implantación en la totalidad de espacios de la sociedad, cognitivos, etc-, que sin embargo pueden ser de algún modo solventados por la sociedad civil, a través de esquemas de colaboración y cooperación que se concretan en el diseño, la gestión y la responsabilidad conjunta de las políticas, estrategias y procedimientos de actuación. Esta es precisamente la esencia de la gobernanza.

Como señala Antonio Bar (2001), la gobernanza se configura como un método de gobernar que incluye prácticas, procesos y redes o formas horizontales de interacción, en las que los sujetos del proceso –habitualmente organizaciones semi públicas o voluntarias, que, en todo caso, representan sectores económicos, culturales o ideológicos de la sociedad- llegan, por medio de la negociación, a decisiones mutuamente satisfactorias y vinculantes, cooperando para lograr su efectiva aplicación, desarrollando una interacción regular que genera entre los mismos una red de confianza mutua, compromiso e implicación en el proceso, que fortalece sus vínculos y legitima sus acciones.

El concepto de gobernanza se acompañó prácticamente desde sus inicios del adjetivo de "buena", convirtiéndose así en "buena gobernanza" (*good governance*), en la medida en que a su elaboración teórica contribuyeron estudios dirigidos principalmente a proporcionar moldes de actuación y gestión pública para los países en vías de desarrollo, con el objetivo de generar gobiernos eficaces y democráticos, en el marco de un desarrollo equilibrado y sostenible[14].

La buena gobernanza se caracterizaría, de acuerdo con este esquema y según establece el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (UNDP, 1997) por el ejercicio a todos los niveles y en todos los ámbitos -político, administrativo, económico y social- de una acción de gobierno, entendida como la gestión del complejo de instituciones, mecanismos, procesos y relaciones a través de los cuales los grupos y ciudadanos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y resuelven sus diferencias. En la buena gobernanza necesariamente están presentes como guías toda una serie de principios, como son los de Estado de derecho (imparcialidad e imperio de la ley), respeto de los derechos fundamentales, legitimidad y voz (participación y orientación para el consenso), transparencia y rendición de cuentas, rendimiento (capacidad de respuesta, eficacia, eficiencia), dirección (visión estratégica) y equidad (acceso universal, incluidas las minorías, a oportunidades de mantener y mejorar el bienestar propio)

En esta misma línea, el *Libro Blanco sobre Gobernanza en la Unión Europea* (2001) refiere la buena gobernanza al conjunto de reglas, procesos y conductas que afectan a la forma en la que se ejerce el poder, respetando los principios de apertura, la participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia.

La revisión de estos textos, fundamentales en la materia, nos permite concluir que la transparencia y la apertura están presentes en todos los esquemas que, desde el institucionalismo, se han ido generando sobre el buen gobierno y la buena gobernanza. Porque una de las estrategias esenciales de la buena gobernanza consiste precisamente en producir normas que promuevan la transparencia, desarrollar procedimientos que permitan el acceso a la información pública, y constituir instituciones que aseguren que

[14] Entre dichos estudios destacan los realizados por las Naciones Unidas (PNUD), el Banco Mundial y la OCDE, entre otras organizaciones internacionales.

las normas y los procedimientos tendentes a lograr la transparencia y a aportar información, se respetan e implementan (Villoria, 2012).

La transparencia se configura, en este esquema, como un claro presupuesto para la participación que la gobernanza requiere. En nuestros días, la participación proactiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión sobre políticas públicas y en general en los asuntos públicos constituye uno de los pilares básicos sobre los que se desarrolla la democracia avanzada. Los datos y la información que en todos los órdenes procuran un gobierno y una administración transparentes, son la base sobre la que cimentar la verdadera participación, la participación informada. La transparencia se convierte así en un elemento claramente esencial para el gobierno abierto y para la nueva gobernanza, realidades que la presuponen y que no podrían existir sin ella.

## 2.2. Una aproximación a la transparencia y sus tipos.

La transparencia es un concepto aparentemente simple, que sin embargo exige en su configuración elementos bien diversos que, convenientemente articulados e implantados con las necesarias garantías, le permitan cumplir los necesarios estándares de calidad para alzarse como un valor clave en las sociedades, administraciones e instituciones en nuestros días.

En el presente apartado se esbozará la noción de transparencia haciendo referencia a aquellos factores esenciales a que sirve o que la justifican, subrayando los aspectos que en relación a la misma poseen una clara relevancia, al tiempo que se mencionarán los autores que en sus definiciones del término o planteamientos coinciden en destacarlos. Aunando los diversos componentes o rasgos definitorios, se trazará un perfil de la transparencia, mostrando a continuación sus diversas tipologías, con objeto de realizar una revisión crítica de las mismas. Algunas de las distinciones o criterios de clasificación resultan verdaderamente interesantes, por lo que se profundizará en su significado.

### 2.2.1. Concepto y elementos esenciales de la transparencia

De forma previa a definir la transparencia, conviene resaltar algunas limitaciones que tienen que ver con dicho concepto, y que tienen su origen en lo reciente de su análisis, en la carencia de definiciones completas de la misma -en contraposición al estudio de algunos de sus ejes-, o incluso en su caracterización adaptada al tipo de análisis que en cada momento se lleve a cabo. Lo cierto es que, revisada la literatura académica, se puede concluir que no abundan las nociones de la transparencia que de forma global incluyan todos los elementos esenciales que la conforman.

De hecho, prácticamente todas las apreciaciones personales anteriores se encuentran respaldadas por especialistas de la materia. Así, tanto Jonathan Fox (2007) como Villoria (2012) coinciden en poner de relieve la débil base analítica con que cuenta la transparencia, puntualizando el primero de ellos que la atención reciente que la misma ha suscitado es mucho más práctica que conceptual; de ahí que Hood (2007) señale que la transparencia se invoca mucho más que se define. Fox subraya además que la transparencia –un problema que comparte con la rendición de cuentas- raramente se define con precisión; su carácter de término maleable provoca que la misma tienda a significar, a conveniencia, “muchas cosas para mucha gente” (2007: 665).

Otra cuestión a destacar es que los análisis sobre el concepto provienen y se han desarrollado en ámbitos muy diversos, como la economía, el derecho, la ciencia política, la administración pública, la gestión, el desarrollo, la ética o la comunicación. Cada una de estas disciplinas tiende a acentuar alguna vertiente particular de la transparencia, al utilizar un prisma determinado para su estudio y desarrollo, olvidando u omitiendo otras cuestiones igualmente relevantes.

De ahí que en este apartado presentaré una definición de transparencia resaltando aquellos elementos que en opinión son más importantes en relación a la misma. El primero de ellos es el acceso a la información, propiciado mediante las diversas leyes de transparencia; así, la transparencia se identifica con la disponibilidad y capacidad por parte de los actores externos e internos a las operaciones de los diferentes niveles de la Administración para acceder y diseminar información relevante para la evaluación de las instituciones. El acceso público a datos o información, y los sistemas que la producen, se refieren usualmente a la esencia, actividades, uso de recursos, y servicios o productos que generan las dependencias de gobierno o, en ciertas ocasiones, también a datos sobre actos o productos de actores privados (ello ocurre, por ejemplo, en el caso de información sobre las características de bienes y servicios y su efecto sobre los consumidores; o sobre el uso privado de recursos públicos). Este factor conlleva, a su vez, otros tantos, como son la apertura de datos del gobierno, de un lado, y el derecho de acceso de los ciudadanos a la información gubernamental, el derecho a saber, de otro; y requiere de la necesaria publicidad de la información, realizada tanto de forma periódica y recurrente, como cada vez que el ciudadano la requiera y solicite datos concretos en relación con un tema determinado. Esta idea de acceso a la información por parte de la ciudadanía aparece como factor central en los planteamientos de una serie de autores, como son Fox (2007), Michener, (2011), o Bauhr y Grimes (2012).

Por otro lado, la transparencia no solo supone la posibilidad de recepción pasiva o mera disponibilidad de la información (publicidad activa), sino que asimismo implica en otra de sus vertientes (derecho de acceso a la información y reutilización de la misma) una participación activa en la adquisición, distribución y creación de conocimiento. Este último elemento ha sido destacado por autores como Roger Cotterrell (1999), y resulta clave al visibilizar la participación de los ciudadanos en el proceso. Y en todo caso, la ciudadanía demanda hoy su derecho a saber mediante la puesta a disposición de ambas vías de acceso a la información, por parte de sus gobernantes y gestores

Varias son las cualidades y factores que debe reunir esta información, ya que es necesario que se trate de datos claros, oportunos, relevantes y confiables, y que los mismos puedan llegar a los destinatarios interesados, que sean los actores relevantes, en cada caso. El primero de estos elementos es esencial, y por ello ha sido subrayado por estudiosos como Bauhr y Nasiritousi (2012) ya que en ocasiones se procuran gran cantidad de datos incomprensibles, complejos o carentes de sentido y más bien abruman al receptor, generando una pérdida de interés. La información debe ofrecer garantías de veracidad, ser completa y no sesgada, y estar actualizada. En definitiva, transparencia equivale a un acceso público sin restricciones a información fiable del sector público, en el momento preciso. Destaca también por ello como elemento clave la temporalidad u oportunidad de suministro de los datos, que ofrecidos a destiempo pierden parte o todo su valor, un elemento que asimismo han subrayado en sus aportaciones sobre transparencia autores diversos (Armstrong, 2005; Islam, 2003, 2006).

En esta línea se mueve el concepto que ofrecen Kauffman & Kraay (2002), que recogiendo de algún modo todas las ideas enunciadas, describen la transparencia como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes. También encaja en las características de la transparencia destacadas hasta ahora, la definición que, en referencia a la transparencia presupuestaria y financiera, e incidiendo los datos esenciales que la misma procura, ofrece Kopits (2000:2), quien la conceptúa como una actuación del sector público, ampliamente abierta a los ciudadanos, ofreciendo información respecto a la estructura y funciones de los diversos niveles de gobierno, las intenciones de política fiscal, datos completos respecto a las cuentas públicas, así como las proyecciones de tendencias futuras. Destaca en esta descripción la difusión de datos fácilmente comprensibles, accesibles, internacionalmente comparables y actualizados sobre la actuación del sector público.

Los factores que hacen posible esta disponibilidad de información son numerosos, aunque dos de ellos ocupan un lugar e importancia destacada. El primero de ellos, la voluntad de apertura de la administración, las iniciativas de reforma de la misma y el creciente convencimiento de que los gobiernos democráticos deben ser abiertos, accesibles y transparentes para la ciudadanía, idea cada vez más extendida y aceptada. El segundo factor, claramente fundamental, no es otro que el surgimiento y consolidación de las nuevas tecnologías, con la consiguiente disponibilidad de herramientas tecnológicas avanzadas para el acceso a la información, y particularmente el gobierno electrónico. Autores como Dawes (2010), coinciden en destacar en sus planteamientos sobre la transparencia ambos elementos.

Una definición de transparencia debe igualmente incluir los objetivos de la misma, entre los que destaca, en primer lugar, la necesaria evaluación o escrutinio permanente de los gobiernos y de la administración pública, una idea esencial en nuestros días, y que requiere contar con una información que reúna todas las características apuntadas. Se subraya en este planteamiento la idea de la transparencia como publicación de información relevante para las instituciones evaluadoras, que permite a los actores externos controlar el funcionamiento interno o el rendimiento del gobierno y de la administración.

Pero no es éste el único efecto de la transparencia; junto al mismo existen otros igualmente esenciales, como son el constituir un factor generador de una mayor confianza, disuasorio para la corrupción y creador de unas condiciones que posibilitan una administración más eficiente; Mabillard & Pasquier coinciden en dicha apreciación (2016). Y sobre todo, una virtud clave de la transparencia es, en mi opinión, el actuar como elemento facilitador de la formación y sustento de opiniones racionales y sólidas, que sirvan de base a la toma de decisiones y, avanzando un paso más, del incremento de la participación de la ciudadanía en la esfera pública. Una revisión de la literatura académica nos permite constatar que los dos factores apuntados, esto es, la capacidad de la transparencia para hacer posibles la evaluación pública y la participación ciudadana, aparecen recogidos en diversas definiciones de la transparencia: por todas, en las que ofrecen Meijer (2013), o Villoria & Cruz (2015).

Otra de las cuestiones relevantes en un análisis conceptual de la transparencia, es el de los ámbitos que la misma puede comprender, que en nuestros días, en consonancia además con su carácter de término multifacético y polisémico, no solo son numerosos y variados, sino crecientes. En la mayor parte de ocasiones abarca aspectos institucionales,

de gestión económico-financiera, de personal, de contratación pública, de prestación de servicios, etc, y en cada una de estas vertientes los datos sometidos a publicidad activa son variados y numerosos, y se añaden a toda aquella información que el ciudadano puede solicitar, en el caso de que no la encuentre publicada. También en torno a este tema encontramos diversas aportaciones académicas, como las realizadas por Maria Cucciniello & Greta Nasi (2014), quienes en referencia al ámbito municipal italiano y considerando las preferencias de los ciudadanos, destacaron sus dimensiones institucional (misión y operaciones), política (información sobre representantes políticos), financiera (presupuesto y solvencia) y de prestación de servicios (desempeño de los gobiernos).

Finalmente, resulta prácticamente obligado destacar que actualmente la demanda de información es claramente creciente, y se concibe como un derecho básico e irrenunciable de la ciudadanía, al tiempo que como presupuesto de un mayor grado de participación. Es por ello que, tal y como señala Lizcano (2012), constituye hoy día un factor tan esencial como necesario, en el contexto político, económico y social actual.

En definitiva, en mi definición de transparencia, ésta se presenta como la capacidad de elaborar un flujo de información de carácter institucional, económico, social y político, que sea clara, confiable, oportuna, relevante y actualizada, y que se ponga de forma sencilla y ágil a disposición de la ciudadanía mediante la publicidad activa y el derecho de acceso, con objeto de hacer posible la evaluación pública del gobierno y de la administración, la formación de opiniones sólidas, y un mayor grado de participación ciudadana.

Una vez perfilado de forma breve dicho concepto, destacando qué elementos la conforman, lo cierto es que instrumentar una política de transparencia efectiva no es un objetivo sencillo, llevado a sus máximos estándares de calidad. Los retos son numerosos y complicados, y actúan como requisitos de la misma, no siempre fáciles de poner en marcha. De hecho, algunos de estos elementos serán objeto de revisión en la presente investigación, con objeto de comprobar en qué medida existen en la administración municipal. La práctica totalidad de dichos factores han sido destacados por la literatura académica en la materia, e incluso sistematizados por autores como Villoria (2015, 2018) o Villoria & Cruz (2015). Entre tales desafíos, necesarios para instrumentar una verdadera transparencia, yo destacaría los siguientes:

- Una oportuna simplificación de normas y procedimientos, que incluya, si fuere necesario, el rediseño de estos últimos, como única vía de contar con una información clara, estructurada y comprensible. Junto a ello, debe tenderse a la racionalización de estructuras y redimensionamiento de las existentes, evitando una proliferación de entes superfluos, que generen y añadan opacidad a la gestión pública.

- La interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes, para intercambiar información y utilizar la información intercambiada. Esta premisa tiene una doble vertiente: la técnica, que es más fácil de instrumentar y de superar desde la ingeniería informática y de telecomunicaciones; y una segunda, de índole política, que los autores señalan como más problemática, en base a los usos vigentes en las administraciones españolas, donde la compartimentación departamental es una constante. Y todavía se apunta una mayor dificultad cuando la cuestión se

plantea entre diferentes administraciones, gobernadas por formaciones políticas distintas.

- Una garantía de agilidad en la provisión de información y en el tratamiento y actualización de la misma. Se trata de un desafío encuadrable en lo que denominaríamos *back office*, esto es, que correspondería a cada unidad de gobierno el adoptar y desarrollar las necesarias estrategias de reestructuración interna de procesos, que garanticen la renovación informativa y la difusión inmediata.

- La existencia de un sistema de archivo y de almacenamiento de decisiones eficaz; de otro modo no será posible procurar la información solicitada. Es importante dejar huella de todas las decisiones y acciones públicas, que deben ser conservadas.

- Una garantía de reutilización de datos, capaz de potenciar su transparencia, para que todos los usuarios que lo deseen puedan hacerlo, de forma gratuita o con un coste bajo. Para lograrlo, es esencial el compromiso de todas las administraciones con esta forma de presentación de los datos, tan importante para el control del gobierno y con tan interesantes posibilidades de creación de riqueza y en general de valor añadido de toda índole.

- Una política complementaria que luche contra la brecha digital y que ayude a las personas con discapacidad a interactuar en igualdad de condiciones

- Un sistema que combine incentivos al cumplimiento (tales como premios y rankings de cumplimiento), con sanciones eficaces, para los casos de incumplimiento. Esta es una debilidad profusamente apuntada de la Ley estatal de transparencia española, que se está corrigiendo en algunas normas autonómicas de desarrollo de la misma, que prevén en su articulado un régimen sancionador.

- Un buen procedimiento de solicitudes, demandas, quejas y recursos, fundamentalmente aplicables al derecho de acceso, sin perjuicio de que, en materia de publicidad activa, también sean importantes los procedimientos de control y demanda, así como el control de calidad del proceso de implantación

- La capacitación de los funcionarios públicos afectados, que comprenda tanto la vertiente técnica como la formación en valores.

- Recursos políticos, económicos y humanos de apoyo sólidos y oportunos, entre los cuales citaría un presupuesto suficiente, así como un órgano político impulsor, con relevancia y peso político, que actúe de forma complementaria a un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinda cuentas y que asegure la integridad de sus miembros

- Una regulación adecuada de los grupos de interés o lobbies, de modo que se garantice la máxima transparencia en la interacción entre grupos de interés y poderes públicos

- Una conexión de la política de transparencia con la política de gobierno abierto, de manera que se vincule la transparencia con la participación y la colaboración ciudadanas, así como la mejor rendición de cuentas

### 2.2.2. Tipos de transparencia.

Son muchas las clasificaciones que de la transparencia cabe realizar, en función del criterio utilizado. Una buena sistematización es la realizada por Villoria & Cruz (2015), basada en variadas aportaciones académicas de otros autores, que utilizaré en la medida en que con ella se abarca una tipología interesante y bastante completa de las posibles políticas de transparencia, y que por tanto me resulta útil como esquema a partir del cual poder explicarlas, caracterizándolas y destacando su interés. La clasificación resulta del manejo de tres dimensiones:

- La primera de ellas considera la existencia o no de interacción respecto de la transparencia o demandas de información, y permite distinguir, según la actividad gubernamental desplegada, entre transparencia reactiva o pasiva, y transparencia activa, o proactiva (Meijer et al. 2012) [15].

- En función del segundo criterio, el grado o alcance de la transparencia, se puede distinguir entre transparencia focalizada, y transparencia genérica, interactiva o colaborativa.

- El último eje tiene que ver con los resultados o outputs de la transparencia, según la oportunidad y fiabilidad de la información, y permite hablar de transparencia clara y transparencia opaca.

#### 2.2.2.1. Transparencia reactiva o pasiva, y transparencia activa, o proactiva.

La transparencia permite, en este sentido, instrumentar las siguientes políticas o estrategias diferenciadas, en una clasificación que es básica, pero que por ello no puede dejar de aludirse a la misma:

Si comenzamos con la **transparencia reactiva o pasiva**, ésta enlaza con el derecho que la ciudadanía posee, regulado y garantizado en normas que lo perfilan como derecho de acceso a la información, con la finalidad de poder conocer la actividad del gobierno y la administración que éste dirige, y poder con ello instrumentar el control

[15] Mabillard & Pasquier (2016) subrayan que estos dos tipos de transparencia son intencionales, en la medida en que persiguen brindar a los ciudadanos información sobre el funcionamiento del gobierno. También hay una tercera forma de aumentar la transparencia, a través del acceso involuntario a la información del gobierno, producido mediante filtraciones y denuncia de irregularidades. Los diversos autores lo consideran un acceso forzado a la información, ya que este tupo de divulgación se realiza por terceros y no resulta controlada por el gobierno.

ciudadano y la rendición de cuentas. La evaluación de la gestión pública y la referida rendición de cuentas, presuponen el contar con la oportuna información, que debe ser procurada desde el gobierno, que como tal está obligado a proporcionar los datos y documentación pública que la ciudadanía le solicite a tal efecto y de la cual disponga.
Su existencia parte de la lógica de que en un sistema democrático, los gobiernos deben rendir cuentas a los ciudadanos, poniendo para ello a su disposición la información que demanden, y de ahí surge este tipo de transparencia, designado asimismo con otras denominaciones -transparencia de primera generación, según Guerrero (2012); o derecho de acceso a demanda, en la terminología de Fox (2007)-, que está en directa relación con el compromiso que deben asumir las diversas instituciones, de responder a las solicitudes de los ciudadanos, ya referidas a tipos específicos de información o a cualesquiera documentos que de otro modo no serían accesibles.

Frente a ella, la **transparencia activa (o proactiva)** puede ser entendida como la obligación que tienen los órganos de la administración pública de poner a disposición de la ciudadanía, de forma permanente, periódica o rutinaria y automática, información relevante sobre sus estrategias, cometidos, actividades y funcionamiento. Dichos datos se difunden ordinariamente a través de sus páginas web, y pueden incluir un catálogo muy importante y variado de información, referida, entre otras cuestiones, a la estructura orgánica, contratación pública –obras, servicios, suministros-, datos de los responsables y cargos públicos –curriculum, bienes, agenda…-, documentación relativa a los empleados públicos –selección, promoción, plantilla orgánica, información sobre objetivos de la institución u órgano, de sus funciones, resultados, presupuesto, empleo de los fondos públicos, etc. Estos datos se ofrecen de forma anticipada, lo que debe hacerse con el necesario grado de detalle y mantenerse permanentemente actualizados. Esta dimensión completa la anterior, y ambas se consideran indispensables e inseparables a la hora de fundamentar y asegurar un sistema integral y sostenible de transparencia, tal y como han destacado Villoria & Cruz (2015:70).

#### 2.2.2.2. Transparencia focalizada, y transparencia genérica o colaborativa

La **transparencia focalizada** -*targeted transparency*, según el término acuñado por Fung, Graham y Weil (2007), aunque la misma existiera décadas atrás, sin identificarse de ese modo[16]-, provee estratégicamente información concreta y especializada, y lo hace en respuesta a necesidades concretas o a dudas específicas, que provocan que la ciudadanía solicite tales datos o que el gobierno los procure. Tal y como señalan los mencionados autores, este tipo de transparencia ordena la publicación de información socialmente útil, estandarizada, comparable, desagregada y relevante; y surge en respuesta a problemas por asimetrías de información.

Guerrero Gutiérrez (2012: 11) establece que esta información factual específica, constitutiva de un modelo de transparencia que el autor denomina de segunda generación, parte de la idea de que el gobierno puede suprimir riesgos, resolver problemas específicos de interés público, o impulsar reformas estructurales mediante dos mecanismos: 1) la autoridad gubernamental ordena a un ente privado o público la divulgación inmediata de cierta información relevante, o 2) mediante mecanismos tecnológicos el gobierno permite el acceso a información de ciertas áreas o sectores

[16] En su trabajo *Full disclosure. The perils and promise of transparency*, estos autores analizan 18 sistemas de transparencia focalizada desarrollados en Estados Unidos y en el ámbito internacional de varias décadas atrás

críticos de la administración pública. La reacción inmediata del gobierno procurando información, busca neutralizar las consecuencias de una crisis o de un problema específico, mediante el suministro de información[17].

Como rasgos específicos de las políticas de transparencia focalizada, Guerrero Gutiérrez (2012) destaca los siguientes: el estar dirigidas hacia un propósito específico, aliviar problemas o suprimir un riesgo; la información parte de un proveedor específico; los datos suministrados tienen un alcance delimitado; y finalmente, la información posee una estructura y un vehículo definidos, el más idóneo para el fin perseguido.

Por su parte, la **transparencia colaborativa**, considerada por Guerrero Gutiérrez (2012) como un modelo de transparencia de tercera generación, surge como respuesta al acceso y manejo por la ciudadanía de las nuevas tecnologías, lo que hace posible que esta distribuya e intercambie un importante y detallado volumen de información sobre la calidad de numerosos bienes y servicios. Como respuesta, gobierno y empresas deben adaptarse, y en particular el primero actúa como *agente facilitador y entidad regulatoria* (Guerrero Gutiérrez, 2012:13), o lo hace aprovechando el flujo de información que circula en webs y redes sociales, para la mejora de la gestión pública y la calidad de los productos y servicios que el sector público provee.

En este tipo de transparencia, el uso de medios electrónicos y la aplicación de todas las herramientas que brindan las TIC, así como el manejo de datos abiertos, son elementos que resultan indispensables para el intercambio y el procesamiento de información. Este modelo se caracteriza, como subraya Ortiz de Zárate (2012), por la obligación de la Administración a publicar los datos crudos y como un derecho de la ciudadanía a procesarlos para producir nueva información. Se trata, por tanto, de un esquema en el que la Administración publica su rendición de cuentas, mientras que la ciudadanía tiene la posibilidad de realizar su propia evaluación, que puede no ser coincidente. Introduce, por tanto, dos elementos clave, como son los de corresponsabilidad y de control ciudadano.

La transparencia colaborativa tiene unos requisitos tecnológicos obvios, en cuanto para su desarrollo es indispensable la tenencia y manejo de una serie de capacidades tecnológicas, la generación ágil y actualización de la información, el archivo y almacenaje de datos, el funcionamiento de redes sociales, etc. Sin embargo, como señalan Villoria & Cruz (2015: 71), el verdadero desafío de este tipo de transparencia es que al final del proceso, el gobierno o la administración sean capaces, mediante esquemas colaborativos con la ciudadanía, de crear un verdadero *valor añadido* a través de la misma:

> "El verdadero desafío es el procesamiento, el análisis y la transformación de la información en conocimiento para el bienestar y en la innovación en sus usos, y donde parece indispensable recurrir a esquemas colaborativos y el desarrollo de soluciones tecnológicas (sistemas de interoperabilidad, uso de dashboards, apps, etc.), que permitan el

[17] Guerrero aporta dos ejemplos ilustrativos de cómo funciona la transparencia focalizada. El primero de ellos, el desastre químico en Bhopal (India) en 1984, que propició que en Estados Unidos se promulgara en Estados Unidos una ley dos años después, obligando a compañías a declarar las cantidades totales de productos químicos que liberan al medio ambiente. En el día a día, la publicación de estudios sobre el daño que causan a la salud algunos alimentos, ha generado normativa que obliga a fabricantes y productores a incluir información sobre nutrientes en los paquetes de las mercancías que comercializan.

procesamiento, el análisis, la interpretación y la transformación adecuadas, y con ello se favorezca la creación de valor público"

La presentación en estas páginas de ambos tipos de transparencia, focalizada y genérica o colaborativa, así como su caracterización en base a los rasgos que de ambas clases de transparencia predica la literatura académica, resulta interesante y útil para dar cuenta de que, en nuestros días, la ciudadanía no es un bloque monolítico, sino que está compuesta por destinatarios de la información bien diversos, que por otro lado no son solo personas, sino grupos con intereses diversos, empresas, instituciones, etc. En este terreno complejo, existen muchos receptores de la información que tienen necesidades determinadas muy particulares, y que por ello no demandan datos genéricos ni múltiples categorías de los mismos, sino que por el contrario, precisan información concreta y especializada. Surge así esta tipología de transparencia, definida de forma concreta por elementos como sus destinatarios especiales, el propósito que busca, el proveedor de los datos, el alcance de estos últimos o la vía para suministrarlos, que son, en ocasiones, específicos y diferentes al resto.

De igual modo, la transparencia colaborativa pone el foco del protagonismo de manera compartida en el gobierno o la administración proveedora de datos y el ciudadano o usuario, que interesado en la información y conocedor de la misma alcanza a crear nuevos productos mediante la utilización de soluciones tecnológicas cada vez más numerosas en el mercado, aportando un nuevo valor a partir de la información suministrada. El presidente estadounidense Barack Obama, en su conocido Memorando a las Agencias gubernamentales, ya citado en estas páginas, destacaba el importante potencial que el despliegue y la transparencia de datos por parte de la Administración puede generar, a partir de la creación de nuevos datos y/o documentos, mediante su reelaboración, análisis, interpretación y transformación. De ahí que, hoy en día, este tipo de transparencia colaborativa debiera merecer una atención esencial por parte del gobierno y la administración de los diferentes niveles, como modo de atender a las características de la ciudadanía actual -más preparada y con un considerable conocimiento, disponibilidad y manejo de recursos tecnológicos-, y de crear valor mediante una información que a todos pertenece.

#### 2.2.2.3. Transparencia clara y transparencia opaca

En la tercera dimensión clasificatoria de las diversas tipologías de transparencia, diferenciábamos entre transparencia clara y transparencia opaca. Esta distinción tiene, en mi opinión, un interés especial, en la medida en que la administración dispone de numerosos datos, de índole bien diversa, y tiene capacidad para presentarlos en diferentes modos, de manera que podría cumplir sus obligaciones de transparencia en la forma y en el fondo, poniendo a disposición pública información clara, sintética, esencial, que a un ciudadano medio le aporte una visión inteligible y diáfana de aquello que suscita su interés, o por el contrario hacerlo solo formalmente, aportando un caudal de datos complejo y/o confuso, que ofrezca la falsa impresión de que se abre a la sociedad, incluso dejando de aportar aquello que no le interesa, mientras que lo único que hace es desalentar la consulta, análisis y ulterior uso de dicha información.

Así, **la transparencia opaca opaca o difusa** (opaque o fuzzy), tan solo busca dar la falsa impresión de que el gobierno o la administración se abren al ciudadano. Sin embargo, no pretende en modo alguno satisfacer su derecho a saber, ni aportarle datos que le permitan juzgar la gestión pública ni las decisiones tomadas desde el gobierno, ni

tomar las suyas propias, en base a datos públicos que pueden ser relevantes para hacerlo. En la literatura académica se ha destacado la incapacidad de la transparencia opaca de revelar lo que realmente ocurre en el interior de las organizaciones: ni se llega a saber cuáles son las dinámicas de funcionamiento, ni los procesos reales que sustentan la toma de decisiones, ni la forma de trabajo, de entidades que gestionan intereses públicos (Fox, 2007; Sosa, 2011).

De ahí que se haya advertido del peligro que puede suponer que, ante la consolidación del discurso de la transparencia y la imposibilidad de evitarla, dado que en nuestros días no solo ha sido adoptada como principio de gestión y de desempeño por las instituciones públicas, sino que además viene impuesta a nivel global por normativa de obligado cumplimiento, aquellas personas o grupos contrarios a la misma traten de neutralizarla mediante el uso de esta modalidad de transparencia**.**

El modo de conseguir esa opacidad, pese a revelar datos y documentación a la ciudadanía, puede ser muy diverso: facilitarán información aislada, inconexa, sin integrar; también puede tratarse de información no actualizada, o poco fiable. Del mismo modo podemos encontrarnos con tal avalancha de datos, que al ciudadano medio, e incluso a personas y organizaciones con conocimientos especializados, les resulte imposible desentrañar. Otra modalidad consiste en ofrecer datos complejos, sin elaborar, no comprensibles; o bien información no relevante, incluso inservible, o proporcionada en formatos no reutilizables. En definitiva, bajo una falsa apariencia de transparencia, en la transparencia opaca no se está dando respuesta a lo que es un derecho de la ciudadanía, el derecho a conocer el espacio público y lo que en él ocurre.

La **transparencia clara**, por el contrario, como apunta Fox (2007), arroja luz sobre el comportamiento institucional, permitiendo a todos aquellos interesados por diversos motivos tomar decisiones basadas en datos confiables, así como desarrollar sus propias estrategias de cambio constructivo. En definitiva, tanto las políticas de acceso a la información como los programas que revelan información siguiendo los principios de la transparencia clara, informan sobre la actividad institucional, así como sobre la responsabilidad de los servidores públicos sobre la realización de sus cometidos y el uso de los fondos.

### 2.3. Efectos de la transparencia en las sociedades del siglo XXI.

Como se ha señalado en estas páginas, la transparencia está íntimamente vinculada, en sentido positivo, con todos los valores que la buena gobernanza quiere promover. En este sentido, la misma se ha convertido en nuestros días en un pilar básico que la sociedad actual ha de desarrollar de una forma amplia y permanente, como elemento fundamental para aportar al ciudadano la información pública a cuyo acceso tiene derecho, y que satisface su derecho a saber, a conocer los entresijos del gobierno y la gestión de asuntos públicos realizados en su nombre, sobre los cuales arroja luz. Al margen de esta vertiente clara de derecho de la ciudadanía, disponer de una información organizada, clara y relevante, mejora la toma de decisiones de las administraciones públicas, así como la rendición de cuentas de funcionarios y representantes políticos, legitimando la actuación de los poderes públicos, y como tal refuerza los resortes clave de la democracia.

La apuesta por la transparencia en el ámbito de los actuales gobiernos, se fundamenta en múltiples factores: no solo mejora la eficacia y rendimiento de la gestión

pública, al hacer públicos los resultados de su actividad, sino que legitima su actuación acercándola al ciudadano, a quien debe servir de forma efectiva y satisfactoria. Al tiempo, la transparencia incorpora a dicho ciudadano como un nuevo actor, como un agente activo en el desarrollo de sus políticas y normativas, y con ello mejora su participación responsable y consciente en los asuntos que le conciernen. De ahí que, para analizar los motivos por los que hoy resulta indispensable la transparencia en nuestras sociedades, que son al tiempo efectos que la misma es susceptible de provocar, abordaremos la relación de la transparencia con algunos de dichos valores, y de ese modo, en las páginas siguientes analizaremos:

- En primer lugar, la relación entre **transparencia y rendición de cuentas**, ya que la primera constituye el paso inicial para que pueda darse la segunda. Si no existe información, como señala Andreas Schedler (2011), no podrá haber *accountability*.

- La transparencia, en tercer lugar, es fundamental para la **eficiencia y eficacia** gubernamental. Lo es desde múltiples puntos de vista. Así, desde el prisma político, la transparencia tiene una importante potencialidad de mejora de la calidad de la democracia. La transmisión y reutilización de la información que lleva consigo el *open government*, posee asimismo un efecto multiplicador de cara a generar conocimiento. Por otra parte, la eficacia y eficiencia económicas también se ven beneficiadas por el mayor volumen de inversiones que atraen los países que combaten la opacidad y previenen la corrupción, generando y difundiendo una buena información. Todos ellos son factores que incrementan la eficacia y la eficiencia, y que tienen su origen último en el logro de una mayor transparencia pública, por lo que asimismo se explorará en mayor profundidad la relación entre ambas.

- Finalmente, la transparencia es un factor hoy en día ineludible para recuperar la confianza en los representantes políticos y para que los poderes públicos **restauren una legitimidad** que se ha visto erosionada de forma importante a nivel global, por la crisis de los postulados en que descansa la democracia representativa, agudizándose de forma particular en nuestro país en las últimas décadas a través del fenómeno de la corrupción. Resulta imprescindible, ante tal situación, que los poderes públicos recuperen la iniciativa y la credibilidad, modificando comportamientos y generando una imagen mejorada de lo público, basada en valores como la honestidad, la transparencia y la participación.
  De ahí que este trabajo también analice las aportaciones que ofrece la transparencia como una estrategia de reforma profunda e ineludible, demandada por nuestra democracia

### 2.3.1. La transparencia y la rendición de cuentas o *accountability*.

La rendición de cuentas y la transparencia son dos cuestiones que han adquirido una importancia considerable en la gobernanza contemporánea, creciente a medida que han surgido nuevos desafíos a los que las administraciones se ven obligadas a hacer frente. Las nuevas iniciativas y tendencias que demandan el fortalecimiento de la capacidad y la competencia del gobierno, o que abogan por una mayor participación y colaboración de la ciudadanía, fomentan el refuerzo de la transparencia y la rendición de cuentas. Un gobierno que no rinde cuentas ante el ciudadano no está legitimado ante el mismo.

La literatura académica aborda de forma recurrente ambas realidades, y ha estudiado ampliamente los dos conceptos por separado, definiéndolos y analizando sus numerosas implicaciones, utilizándolos a menudo de forma confusa y errónea como sinónimos, vinculándolos falsamente o con poco rigor o, cuanto menos, considerándolos como expresiones intercambiables entre sí (Mabillard & Zumofen, 2015; Sosa, 2011a). Su uso vinculado, como señala este último autor (2011a), se explica a partir del hecho de que ambos se aplican a un mismo objeto de análisis. Lo cierto es que, como señala Fox (2007: 665), si uno tiene interés en comprender si la transparencia genera rendición de cuentas y cómo lo hace, resulta crucial distinguir antes que integrar las dos ideas.

Los dos términos, transparencia y rendición de cuentas, comparten un mismo problema conceptual: ambos son raramente definidos con precisión y tienden a significar muchas cosas para mucha gente. La transparencia ha comenzado a recibir atención de manera relativamente reciente, y ha sido objeto de un análisis más práctico que conceptual. En contraste, el concepto de rendición de cuentas ha sido abordado y estudiado desde diversas perspectivas.

La transparencia es también una realidad multidimensional, en ocasiones considerada como una dimensión de la accountability, sin perjuicio de se trata de una idea que tiene vida por sí misma. En todo caso, lo cierto es que goza hoy de una aceptación generalizada, tanto por su plasmación normativa, como por las expectativas que levanta y los resultados asociados a su existencia, como el aumento de la confianza o la prevención y reducción de la corrupción (Etzioni, 2010), en un contexto de abusos e ineficiencias del gobierno. La necesidad de fortalecer la democracia y el apoyo esencial que suponen las nuevas tecnologías, le han dado una fuerza inusitada como factor clave en las sociedades contemporáneas, que goza de apoyo unánime.

Por su parte, la rendición de cuentas o *accountability* se empleaba, hasta hace algunas décadas, con un significado restringido, al tiempo que aparecía raramente (Dubnick, 1998, citado por Mabillard & Zumofen, 2015), en contraste con su profusa utilización actual. De ahí que Mulgan (2000) lo tilde de término complejo y camaleónico, de lugar común en la literatura de la administración pública, intrínsecamente vinculado a la gobernanza democrática.

A la noción de transparencia y sus implicaciones ya se ha aludido en estas páginas, abordando los elementos que componen su marco conceptual y la descripción de sus principales tipologías, por lo que no insistiremos, remitiéndonos a lo ya mencionado. En esencia, la transparencia se refiere a la existencia o no de información -y de sistemas que la producen- sobre toda la actividad, recursos, productos y en definitiva gestión realizada desde el gobierno u otras operaciones de actores privados cuando inciden en lo público. Se estructura a través de dos dimensiones principales, la divulgación de información por parte del gobierno, denominada transparencia activa, y la transparencia pasiva, referida a las solicitudes presentadas por los ciudadanos para obtener información.

Por su parte, la rendición de cuentas ha sido tradicionalmente un concepto central para la teoría y la práctica administrativas públicas, fundamentalmente en el mundo angloamericano (Chan & Rosenbloom, 2010; Hood, 2010). Bovens (2007) cree que el término se ha convertido en un concepto *elusivo* y evocador, utilizado cada vez más en discursos políticos y documentos de políticas porque transmite una imagen de transparencia y confiabilidad; en esta línea, lo califica de *icono*, señalando que por ello se

ha vuelto menos útil para fines analíticos[18]. Surgido históricamente unido a la noción de *contabilidad*, ya se ha apuntado que se le atribuyen múltiples significados y es susceptible de abordarse a través de numerosos enfoques[19].

Muchas han sido las definiciones ofrecidas por los distintos autores, todas ellas diversas, pero coincidentes en lo esencial. En este apartado se realiza un recorrido por las más destacables, una vez llevada a cabo una revisión crítica de las aportaciones de los diversos autores en la materia, en la medida en que ofrecen elementos que consideramos relevantes y por ello de especial interés para una adecuada comprensión del concepto.

Así, Ugalde (2011) se refiere a la rendición de cuentas o *accountability* como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. En este esquema, los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

Como elementos esenciales de dicho concepto destacaríamos el que se trata de una obligación permanente, por la cual se rinde información, cuyo rigor será asimismo contrastado, que descansa en el hecho de que la autoridad que ejercen los mandatarios no es propia, sino delegada. También es original la idea coactiva que introduce la existencia de sanciones, para el caso de incumplimiento.

Mulgan (2000) también ofrece una serie de características de la rendición de cuentas que suscitan el acuerdo de la mayor parte de autores, señalando como tales las siguientes: es externa, en el sentido de que la cuenta se le da a otra persona o cuerpo distinto al que rinde cuentas; implica interacción social e intercambio; el llamado a la cuenta, busca respuestas y rectificación, mientras que el responsable, responde y acepta sanciones; finalmente, implica derechos de autoridad de los que piden cuentas sobre los que las rinden. De nuevo son varios los elementos que nos interesan en esta definición, particularmente el que se subraye su carácter externo o alteridad; la interacción que provoca entre emisor y receptor el hecho de la rendición de cuentas, que por ello se configura como un proceso activo, capaz de provocar nuevas actuaciones que la propia rendición de cuentas genera; y, en tercer lugar, la idea de autoridad que el que pide cuentas posee sobre el cuentadante.

Sosa (2011a) dirá que el concepto de rendición de cuentas entraña una relación vinculante y activa entre dos partes que se relacionan a partir del derecho de una de ellas -los ciudadanos, sus organizaciones, o los órganos de vigilancia y control- y la obligación de la otra de atender sus requerimientos y peticiones. La relación tiene dos ejes fundamentales, que menciona Schedler (2004): por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*);

[18] El autor llega a decir del concepto de rendición de cuentas que: “Hoy se asemeja a un cubo de basura lleno de buenas intenciones, conceptos poco definidos e imágenes vagas de buen gobierno” (2007:7).

[19] Como apuntan Mabillard & Zumofen (2015: 7), el concepto puede estudiarse como un mecanismo (teoría principal-agente), una función (teorías institucionalistas), un comportamiento (psicología social o cultural) o una relación (teoría moral), dependiendo del punto de vista que el autor quiera adoptar.

por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).

En mi opinión resulta destacable en este concepto, en primer lugar, esa *obligación* de información que tienen los gobernantes y gestores públicos, derivada del ámbito en el que actúan y del hecho fundamental de que gestionan intereses que son de la colectividad.

Por otro lado, se advierte en tal descripción el hecho de que la rendición de cuentas no se limita a la producción de información, sino que constituye una interacción constante entre gobernantes y gobernados, con distintos grados de intensidad en el uso de los elementos informativos, que van desde la descripción a la justificación, e incluso podrían llegar hasta la sanción o, como hemos señalado, a otras consecuencias de índole diversa para la persona o institución que rinde cuentas. Esta última graduación es la que se encuentra en la base de la distinción que realiza Fox (2007) entre una rendición de cuentas suave y otra más dura o estricta. En la primera encontramos la necesaria presentación de cuentas y su justificación por parte de los obligados, pero no cabe la eventualidad de una sanción. En la segunda existe la posibilidad de que, a juicio de quienes reciben las cuentas presentadas, se apliquen acciones correctivas y/o disciplinarias.

Finalmente, también resulta muy interesante la aproximación conceptual a la rendición de cuentas que llevan a cabo, con ligeras variaciones, autores diversos (Pollitt, 2003; Bovens, 2007; Hood, 2010, que coinciden en presentarla como el deber de un individuo u organización de responder de alguna manera sobre cómo han conducido sus asuntos, o la obligación de explicar y justificar la conducta. Bajo una descripción aparentemente sucinta, se amparan y se pueden desgranar al menos tres etapas o elementos: el actor está obligado a informar al foro sobre su conducta (fase de información); el foro puede cuestionar la adecuación de la información o la legitimidad de la conducta (fase de debate); el foro puede emitir un juicio sobre la conducta del actor (fase de consecuencias).

Vemos en esta descripción dos elementos nuevos de la rendición de cuentas: la posibilidad de debatir los inputs que la misma ofrece, esto es, no se trata únicamente de aportar datos sobre la conducta del gestor, sino que los destinatarios de dicha rendición de cuentas pueden cuestionar el discurso del cuentadante. Y en segundo lugar, el resultado de dicho debate puede entrañar derivaciones o repercusiones para el sujeto activo de dicha rendición.

En definitiva, en este esquema, los elementos decisivos de la rendición de cuentas o *accountability* serían los siguientes: existe una relación entre un actor y un foro; el actor está obligado; debe explicar y justificar su conducta; el foro puede plantear preguntas; expresa un juicio; y finalmente, el actor puede ser sancionado.

Delimitado ya el concepto de rendición de cuentas, Bovens (2007) presenta una tipología bastante completa de la misma, atendiendo a criterios diversos. En este sentido, distingue:

- Según la naturaleza del foro: Responsabilidad política; legal; administrativa; profesional; social
- Basado en la naturaleza del actor: Responsabilidad Corporativa; jerárquica; colectiva; individual

- En función de la naturaleza de la conducta: Responsabilidad financiera; procesal; del producto
- Considerando la naturaleza de la obligación: Responsabilidad vertical; diagonal; horizontal

Transparencia y rendición de cuentas no siempre han estado vinculadas; de hecho, no lo estaban a principios del siglo XX, aunque lo cierto es que en la actualidad, los dos conceptos suelen utilizarse unidos, incluso en la propia normativa, siendo ambos considerados como pilares fundamentales del buen gobierno. En la literatura sobre el tema, son diversas las interpretaciones que origina el vínculo entre la transparencia y la responsabilidad.

En primer lugar, tiene un importante peso en el discurso contemporáneo la opinión de que un mayor nivel de transparencia genera más responsabilidad (Armstrong, 2005; Fox, 2007), aunque lo cierto es que tal afirmación no se ha demostrado empíricamente, dada la evidente dificultad de probarla sin considerar al tiempo otros factores.

Sí encontramos importante consenso, sin embargo, en la naturaleza del vínculo entre los dos conceptos, ya que una importante mayoría de autores abordan la transparencia como una dimensión de la responsabilidad (por todos, Bovens, 2007); y en sentido inverso se pronuncia Gray (1992), entendiendo que el desarrollo de la rendición de cuentas aumenta la transparencia de las organizaciones.

Lo cierto es que existe una intensa relación entre rendición de cuentas y transparencia, que en mi opinión se resuelve señalando la transparencia resulta ser una condición necesaria pero insuficiente para la rendición de cuentas, ya que no basta con procurar la información (transparencia), sino que la rendición de cuentas va un pasa más allá, en la medida en que la procesa y la explica, al tiempo que, como hemos visto al perfilar dicho concepto, la accountability puede generar consecuencias para las personas o instituciones cuentadantes, en forma de sanciones, en caso de existir reparos o deficiencias, lo que no ocurre en el caso de la transparencia. De ahí que la afirmación más clara que puede definir la relación entre ambos conceptos es que la apertura o revelación de información, al igual que otras prácticas incluidas en el gobierno abierto, constituyen un paso esencial para la responsabilidad, entendida en un sentido amplio, de gobiernos y administraciones. Las aportaciones realizadas al respecto por Mulgan (2012) y Bovens (2007), se alinean con esta interpretación.

Más allá de las consideraciones anteriores, tres son los académicos que han estudiado más profundamente las relaciones entre la transparencia y la responsabilidad: Meijer, Hood y Fox. Sus consideraciones son interesantes, en la medida que plantean diversas relaciones entre los dos conceptos analizados, en función del diverso alcance y perfiles que los mismos pueden presentar. En todos ellos se advierte el empoderamiento del ciudadano frente a sus gobernantes y gestores, y en ese sentido constituyen elementos positivos, que además observan un gran terreno coincidente, determinado por la apertura o aportación de datos e información pública.

Meijer (2014), así como Michels y Meijer (2008), proponen tres direcciones de la relación entre ambos conceptos. En primer lugar, la transparencia puede facilitar la responsabilidad horizontal siguiendo una ruta directa, esto es, mediante la rendición de cuentas de la administración hacia los ciudadanos y otros interesados. La tendencia hacia

la horizontalización en el gobierno, con una administración más abierta y cercana a la ciudadanía, es en nuestros días creciente (Michels y Meijer, 2008).

En segundo lugar, Meijer presenta una ruta indirecta, en la que la transparencia actúa fortaleciendo la responsabilidad vertical: a través de su acceso a los datos, los ciudadanos pueden conocer las prácticas administrativas y denunciar las disfunciones ante las autoridades competentes –una situación que se ilustra mediante la metáfora de *alarma de incendio*[20]-.

Finalmente, y esta vez a la inversa, este mismo autor señala que la transparencia puede reducir la necesidad de rendición de cuentas, ya que los actores pueden ser considerados responsables –e incluso llegar a ser sancionados, si incurrieran en comportamientos reprochables- a través de la transparencia[21].

En todo caso, en los anteriores planteamientos, la transparencia y la rendición de cuentas se refuerzan mutuamente. La transparencia, ya actúe horizontal o verticalmente, según las clasificaciones anteriores, aumenta la responsabilidad de los gobernantes o actores, otorga mayor protagonismo al ciudadano, le da en el escenario público la importancia que merece, a través de una mayor participación y de la posibilidad, primero, de conocer, y posteriormente, de opinar, revisar o juzgar si sus intereses se están gestionando adecuadamente.

Por su parte, Fox (2007) identifica diferentes grados de transparencia (opaca y clara), así como de responsabilidad (suave y dura). La transparencia opaca supone una cierta divulgación de información, mas no revela cómo las instituciones realmente se comportan en la práctica, cómo toman decisiones, ni los resultados de sus acciones. Por el contrario, la transparencia clara integra revela información confiable sobre las actividades de las organizaciones, especificando las responsabilidades de los funcionarios y dónde van los fondos públicos.

Los dos conceptos, transparencia y rendición de cuentas, llegan a superponerse, y en este sentido la transparencia clara es una forma de responsabilidad suave. Las relaciones entre los grados y tipos de transparencia y responsabilidad se advierten claramente en la tabla siguiente:

<table>
<tr><th colspan="2">Transparencia</th><th colspan="2">Rendición de cuentas o Accountability</th></tr>
<tr><td>Opaca</td><td>Clara</td><td>Suave</td><td>Dura</td></tr>
<tr><td colspan="2">Difusión y acceso a la información</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Capacidad de respuesta institucional</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>Sanción/ Compensación</td></tr>
</table>

20 Dicha metáfora describe la situación en que ciudadanos y grupos de interés tienen derecho a examinar decisiones administrativas, lo que en ocasiones les hace implicarse en procesos de toma de decisiones y acceso a la información

21 Sin embargo, Meijer plantea que la responsabilidad ciudadana a través de la transparencia es a menudo una ilusión, porque los ciudadanos apenas usan la información para responsabilizar a las organizaciones públicas por sus acciones. A diferencia de lo anterior, la rendición de cuentas a través de la transparencia es una realidad, porque organizaciones diversas, como las ONG, así como la prensa, sí que utilizan la información para más finalidades y de manera más intensa.

Tabla 2.1. Una primera aproximación a la relación entre transparencia y rendición de cuentas (Fox, 2007: 668).

También José Sosa ha elaborado una tabla explicativa que resume muy bien las características de cada una de las combinaciones de los tipos de transparencia y rendición de cuentas, en punto a sus contribuciones a la gobernanza contemporánea:

| | | **Rendición de cuentas** | |
|---|---|---|---|
| | | **Suave** | **Dura** |
| **Transparencia** | **Opaca** | Gobernanza débil con predominio de las instituciones públicas, sin sanciones efectivas | Gobernanza fortalecida, con débil participación social y sanciones selectivas |
| | **Clara** | Gobernanza limitada, con participación social amplia y aplicación selectiva de sanciones | Gobernanza plena, con participación social amplia, y sanciones efectivas en diferentes niveles y grados |

Tabla 2.2. Modelos de gobernanza según grados de transparencia y rendición de cuentas (Sosa, 2011a: 43)

Finalmente, Hood (2010) construyó un planteamiento interesante explicativo de la interacción entre rendición de cuentas y transparencia como principios de gobernanza, llegando a identificar tres tipos de relaciones entre ambas. La primera de ellas es la que los presenta como *gemelos siameses*, un esquema en el que no existe distinción entre los dos conceptos, que pueden asociarse en todas las circunstancias. Según el segundo tipo de conexión entre ambas, denominado *partes coincidentes*, resultan separables, pero sin embargo se complementan entre sí sin problemas, contribuyendo de manera conjunta al buen gobierno. Finalmente, la tercera combinación posible, que Hood designa como *la pareja incómoda*, involucra elementos que están potencial o realmente en tensión entre sí.

Todas las interpretaciones anteriores no son más que una concreción de la naturaleza de las relaciones entre transparencia y rendición de cuentas, mostrando diversas combinaciones en las que, en función de la intensidad y tipologías de una y otra, aumenta o disminuye el espacio concordante entre ambas, complementándose en mayor grado, o incluso llegando a la competencia o enfrentamiento. En todo caso, ambas son positivas como elementos para una mejor gobernanza y su existencia denota la evolución continua hacia una sociedad avanzada, en la que el ciudadano cuenta con una capacidad de acción cada vez mayor.

Hemos visto, además, que transparencia y Rendición de cuentas o *accountability* comparten un espacio de actuación y por ello son ideas que resultan más o menos coincidentes en función de que se adscriba uno a la acepción más laxa o más estricta de esta última. En todo caso, ambas observan una estrecha relación, concibiéndose la transparencia en términos generales como un requisito para que pueda darse la rendición de cuentas. Por otra parte, aunque ambas imponen requerimientos que emanan de su plasmación en normas, al tiempo que forman parte de las agendas políticas al más alto nivel -por lo que prácticamente no hay actor público o incluso privado relevante que no las haya incorporado a su discurso y percepción-, ello no significa que estén ofreciendo ya todos los beneficios y efectos positivos que de ellas cabría esperar. El verdadero reto es que la cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas permee de forma natural el modo de funcionamiento de las organizaciones y de los empleados públicos, sus marcos

éticos y sus rutinas y procedimientos cotidianos, para que ambas estén presentes de forma más intensa y habitual en el día a día del gobierno y de la administración, de forma que los fines democráticos que las inspiran cuenten con mejores medios de intervención y aplicación (Sosa, 2011a).

### 2.3.2. Transparencia para la eficacia y la eficiencia gubernamental. Efectos positivos en la economía.

Dos vertientes adicionales en las que los efectos de la transparencia han sido subrayados son, por un lado, la de la mejora de la eficacia y eficiencia gubernamental, así como, de otro, en el terreno de la economía, en el que un mayor grado de apertura también es susceptible de generar efectos muy positivos. En ambos casos, no se trata de resultados directamente perceptibles, sino más bien de posibles consecuencias que tendrán lugar con mucha mayor probabilidad en un contexto presidido por la transparencia que en otro en que reine la opacidad. La transparencia se revela así como un factor impulsor de la eficacia y eficiencia de las estrategias del ejecutivo, así como un claro incentivo en el terreno de las políticas económicas y del funcionamiento de la economía en general.

Si comenzamos con el análisis de los posibles efectos positivos de la transparencia en el incremento de la eficacia y eficiencia gubernamentales, una de las hipótesis centrales que sustenta tal afirmación gira en torno al hecho de que secreto o la escasez de información tiene entre sus numerosos efectos perniciosos el generar asimetrías de información que tienden a ser mantenidas por los interesados, al constituir la escasa y desigual información un bien valioso, lo que hace que se creen a su alrededor mercados y que existan personas que obtienen beneficios de tales situaciones. La publicidad de la información en determinados ámbitos, refleja la convicción de que una amplia difusión de esta información contribuye a incrementar la competitividad, y con ello asegura una mayor eficacia y eficiencia.

La transparencia se ha presentado, pues, como un incentivo para aumentar la eficiencia, por diversas vías. La primera de ellas se sitúa en el terreno jurídico y de elaboración de políticas públicas. La ausencia o las carencias significativas de información, permiten actuar a ciertos entes o agencias como monopolios, y no es difícil aventurar que un mayor número de actores que contaran con datos e información oportunas en la materia, enriquecerían el debate, sirviendo como contrapeso mediante la conformación de un escenario con mayores dosis de competencia y nuevas posibilidades de ideas, propuestas y argumentos diversos.

En relación con el factor anterior, existen también determinados procesos de elaboración de las decisiones, que se llevan a cabo en algunas organizaciones o instituciones cuya labor depende de la colaboración voluntaria de la ciudadanía. La apertura y transparencia de estos entes contribuirá no solo a ofrecer datos en los que apoyar las opiniones, sino que generará un mayor caudal de confianza, siendo ambos elementos claramente incentivadores para un mayor grado de participación pública.

Finalmente, existe una situación bastante habitual, que surge en el terreno de la valoración de resultados en el ámbito de la transparencia. En este contexto, es un hecho comprobado que la competencia generada por la difusión de las diversas posiciones alcanzadas en función de los procesos de evaluación de la gestión pública, genera que los responsables de las entidades mejor situadas intenten mantener su valoración y por

tanto se vean incentivados para no descender, mientras que los de los entes peor calificados intenten mejorar para abandonar las últimas posiciones. El resultado final no es otro que un mayor grado de eficiencia de las organizaciones públicas, motivado por la exposición pública de resultados. En la misma línea, también los premios a la calidad, diseñados con el objetivo de fomentar la competencia de los diversos entes u oficinas públicas en función de la información de desempeño publicada, son un acicate que incrementa la eficiencia.

Todas las anteriores son situaciones en las que la transparencia puede ser un motor de la eficiencia por vía indirecta, y han sido avaladas en diversos estudios, realizados por autores como Florini (2000) o Cunill (2006).

Por su parte, Villoria (2012) también pone de relieve cómo la transparencia, vinculada al uso de las nuevas tecnologías, produce incrementos de eficiencia notables. Lo hace a través de diversas herramientas que sirven al *open government*, a través de las cuales se consigue agregar datos y generar conocimiento. El *feedback* de los usuarios de muchas plataformas y bases de datos permite al sistema su mejora continua. El ciudadano, conectado digitalmente, pasa a compartir la información con el funcionario, que pierde el monopolio de su *expertise* y del conocimiento, ahora compartido con aquel, en una relación que pasa de ser vertical a convertirse en horizontal.

Esta última es sin duda una vía con una capacidad extraordinaria para incrementar los efectos y el potencial de la actuación gubernamental y administrativa, en la medida en que el aumento de personas conocedoras de datos que ésta genera, que se convierten en usuarios, ensanchan y multiplica la riqueza y los eventuales efectos de esta información. La reutilización de datos públicos es clave para crear un valor añadido directamente conectado con los valores de eficacia y eficiencia, al tiempo que da valor y sentido añadido a la transparencia, mejorando y legitimando la confianza en el sector público. El elemento innovador presente como semilla en todo acceso libre a los datos, parte de la premisa de que la información pública debe permanecer abierta para evitar acuerdos exclusivos y favorecer su reutilización innovadora por sectores de la sociedad, ya sea con fines comerciales o no-comerciales. La reutilización favorecerá la creación de productos y servicios de información de valor añadido por empresas y organizaciones, maximizando los beneficios que los resultados del trabajo de las entidades del sector público pueden generar para toda sociedad.

En un terreno fuertemente conectado al anterior, se ha resaltado asimismo que los efectos beneficiosos que la transparencia tiene sobre la economía de los países, a través de la correlación que la misma posee con los ingresos per cápita. El nexo entre apertura y claridad de la información y un mejor funcionamiento de la economía se produce por diversas vías, que generan como un efecto directo que los países más transparentes posean mejores indicadores económicos. Ello se debe a que la transparencia es muy beneficiosa para la economía, mientras que la opacidad constituye un hándicap para la buena marcha económica de los Estados.

No es difícil comprender que la economía global necesita poseer de forma permanente datos fiables, sin los cuales no podría funcionar; pensemos en cifras relativas a la inflación, el déficit o el endeudamiento por país y su evolución. Dicha información sobre el funcionamiento de la economía debe ser proporcionada por los diversos Estados, como único modo de que los mercados funcionen, o de que inversores, productores y consumidores puedan tomar las decisiones más eficientes.

La extensión de la transparencia a través de leyes vigentes en la mayoría de países, provoca que el tamaño del mercado potencial basado en la información agregada del sector público y su reutilización, junto con su impacto en el crecimiento económico y creación de empleo, puedan tener una amplitud considerable. El esfuerzo y la contribución de todas las administraciones, a una escala global, sin duda permitiría amplificar los efectos positivos de la transparencia en la economía.

En línea con el enfoque anterior, la mecánica en punto a la calidad de la información económica que generan y proporcionan, nos permite identificar a grandes rasgos una doble tipología de países, aquellos que cuentan con una cultura de apertura, frente a otros cuya política económica está presidida o permeada por una lógica de opacidad. Estos últimos carecen de incentivos suficientes para presionar a los Gobiernos a que generen transparencia, que tampoco resulta impulsada desde la sociedad civil, al no existir grupos con intereses diversos o en general coaliciones fuertes que aboguen por la cuestión. Todo ello afecta negativamente al funcionamiento de la economía y al sistema democrático.

En la arena económica, todos los sujetos protagonistas requieren de información económica de calidad, que sea rigurosa, que se genere con rapidez y se actualice. La demandan y necesitan los productores, así como los inversores e incluso los consumidores: todos ellos requieren contar con información fiable, con objeto de tomar tomar mejores decisiones comerciales al poder evaluar las condiciones de mercado para sus productos y para sus comportamientos en el ámbito económico. Indicadores como los precios, la inflación, la evolución del empleo, del comercio exterior, de la deuda, datos contables fiables…, constituyen una información irrenunciable y esencial a la hora de decidir invertir, gastar, ahorrar, producir, endeudarse o financiar cualquier operación comercial o financiera. Es por ello un hecho constatado que los datos económicos ayudan a los mercados económicos a funcionar mejor.

Un mayor grado de estabilidad, saneamiento y dinamismo en la esfera económica también resulta incentivado por otras vías, en las que un caudal de información amplio sin duda puede influir para bien, y hacerlo de muy diversos modos, que operan todos ellos contribuyendo a una mejor calidad en el funcionamiento del ejecutivo en el terreno de la economía. El primero de ellos, el hecho de que la ciudadanía podrá evaluar la capacidad de sus gobiernos para hacer una política sólida, conociendo tales datos. El juicio sobre el desempeño en la esfera económica del gobierno, indudablemente afectará en gran medida al nivel de apoyo de los electores y determinará el tiempo de permanencia en el poder de cada gabinete. La esfera económica suele ser, además, un área clave determinante del escrutinio y consiguiente voto de los electores, una elección política que pasa por un juicio basado en los datos económicos disponibles. En los países donde representantes políticos, partidos y votantes están bien informados, es más probable que de ello se deriven mayores exigencias de las personas a quienes les gobiernan, así como incentivos superiores de los gobernantes para mejorar su desempeño. Los electores exigen con más y mejores elementos de juicio, al tiempo que el ejecutivo se torna más responsable ante su ciudadanía.

Pero no solo eso. Los datos disponibles pueden coadyuvar a un mejor funcionamiento del ejecutivo, y hacerlo de un modo importante, de nuevo de diversos modos. En primer lugar, pueden ayudar a una mejor coordinación entre los miembros del gobierno. Por otro lado, las elecciones políticas entre los diversos factores que el gabinete

debe considerar, que pueden ser extraordinariamente relevantes, en la medida en que estamos hablando de los gobiernos central o territoriales de cada país; así como el seguimiento y evaluación de los diferentes agentes y las consiguientes consecuencias de tal apreciación, en forma de incentivos y recompensas o de correctivos, requieren estar basados en información fiable, oportuna y actualizada. Una mejor disponibilidad de datos económicos y la consiguiente capacidad de las personas para exigir y recibir la información que necesitan se revelan, pues, como elementos en directa relación con la calidad del gobierno existente en los diversos países, por las razones ya argumentadas. Las políticas formuladas por gobiernos que no generan una información económica de garantía, que no la comunican, comparten y difunden, serán objeto de descrédito entre los votantes. Un buen diseño de políticas requiere como factor clave el poseer información actualizada sobre la situación económica; una política idónea necesita del intercambio de información para posibilitar mejores análisis, seguimiento, evaluación y coordinación.

Está empíricamente demostrado empíricamente que una mejor gobernanza conduce a mayores índices de crecimiento. De ahí que, extrapolando, pueda concluirse que existe una estrecha relación entre mejores flujos de información y cuán rápido crecen las economías.

De otro lado, ya hemos aludido a las relevantes aportaciones que la transparencia puede realizar a la buena gobernanza y con ella a la eficacia gubernamental. La generación de datos, la apertura y la difusión de los mismos reducen las incertidumbres del mercado, convirtiéndolos en más eficientes, y permiten predecir las decisiones y movimientos de los policy-makers, en terrenos que son clave, como el comercial o el de política monetaria. La inversión, un elemento esencial, es asimismo altamente sensible a la tenencia y manejo o, en el otro extremo, a la carencia de una buena información, partiendo de que la opacidad y la existencia de datos no confiables actúan como factores desincentivadores de la misma. La confianza de los stakeholders de las diversas organizaciones también se apoya en la información, como elemento clave. En definitiva, la transparencia contribuye al crecimiento económico y la calidad regulatoria y reduce la corrupción.

En particular, en relación a este último factor, se ha constatado que la transparencia, a través de su efecto en la prevención y en el control de la corrupción, mejora la eficiencia de la economía y su atracción de inversiones, dado que el capital tiende a acudir a países y mercados donde no existe corrupción o la misma es menor. Suele, en este sentido, apreciarse la coincidencia entre países más desarrollados y al tiempo menos corruptos y a la inversa, los países más corruptos son los menos desarrollados. La corrupción es un factor con influencia relevante en el éxito o fracaso de muchas otras políticas económicas y sociales, ya actúe de forma visible, o lo haga de modo menos palpable y más subrepticio.

En definitiva, la transparencia se considera un elemento esencial del buen gobierno responsable y es un factor determinante de una gobernanza de calidad. La existencia un flujo de información en el ámbito económico fiable, continuo y compuesto de datos relevantes para los diversos actores que operan en el mismo -inversores, productores y consumidores, stakeholders y hasta los propios gobiernos-, constituye un elemento extraordinariamente positivo, que conduce a una mejor y más justa asignación de los recursos, a una mayor eficiencia, y a mejores perspectivas de crecimiento económico en general.

Algunos de los elementos operantes mencionados, así como los diversos efectos beneficiosos que la transparencia tiene sobre la economía de los países, están presentes en estudios realizados por autores como Stiglitz (2000, 2002), el ya citado Islam (2003), Villoria (2018), Reyes Heroles (2004) o Lizcano (2012).

### 2.3.3. Transparencia y calidad democrática.

La democracia representativa, sistema político más extendido en una mayoría de países occidentales de nuestra órbita económica, social, política y cultural, se encuentra inmersa en un periodo de crisis, que se agudizó particularmente a partir de la crisis económica internacional iniciada en 2008. Sin tratarse de un rechazo total al sistema, lo cierto es que el mismo se vio altamente cuestionado; salvando las diferencias nacionales, en numerosos países hemos asistido a situaciones, protestas y reivindicaciones de la ciudadanía que revelaban la patente insuficiencia de la noción formal de democracia, poniéndose de manifiesto que la reducción de la misma al ejercicio del derecho del voto y a la elección de nuestros representantes no es suficiente para garantizar la posesión y el ejercicio de derechos fundamentales, que sean defendidos eficazmente. La democracia no se puede limitar a una cita electoral cada cierto tiempo, ya que el hecho de que los ciudadanos elijan a sus representantes no significa que pierdan su legitimidad y su derecho a participar cotidianamente en las actividades de los poderes públicos. La elección de representantes no es incompatible con la participación directa (Blanes, 2014).

La crisis que vive la democracia constitucional es compleja y multifactorial. Ferrajoli (2011) explica que la democracia se ha desvalorizado en su vertiente legal, para vigorizar su dimensión política y representativa, y señala que el pretendido fortalecimiento de la dimensión política de la democracia no es tal, y que por el contrario tras el mismo se oculta una distorsión de las instituciones representativas, que ha borrado gran parte de la significación de la dimensión constitucional de la democracia. Esa omnipotencia de la mayoría o consenso popular, parece ser la única fuente de legitimación del poder político, capaz de justificar abusos y neutralizar controles, reglas, y contrapesos, que son sustanciales a la idea de democracia constitucional. Es una afirmación similar a la que expresa García de Enterría (1997) al señalar que la limitación de la participación de los ciudadanos al mero ejercicio del derecho al voto cada cuatro o cinco años, supone negar la propia esencia democrática.

Esta noción puramente formal de democracia creó ya hace algunos años un fuerte desencanto en la sociedad, con un sustrato compuesto por jóvenes más formados que nunca, en la que las tecnologías de la información han posibilitado aspectos como el acceso a un caudal de información insólito, una comunicación global instantánea o la posibilidad de convocar cualquier actividad en un tiempo breve. Si a ello le unimos el contexto de fuerte crisis económica surgida hace una década, que limitó la prosperidad y derechos a la población, cercenando las expectativas de la nueva generación, el resultado no podía ser alentador para la democracia. Esta se sumió en una profunda crisis, con origen en los factores apuntados, así como en la cada vez menor participación política o incluso la despolitización masiva de ciertos sectores, la baja implicación ciudadana, el desinterés político y el escepticismo crítico hacia las élites políticas. Rubio (2007) destacaba el desencanto político, que al reducir el papel de la sociedad en la política, provocaba un debilitamiento de la legitimidad del sistema. La consiguiente caída de los niveles de confianza se mostraba a través de una serie de indicadores, que este autor

traía a colación, mencionados en el Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión Europea (2001): la cada vez más baja participación en las elecciones; la escasa y decreciente afiliación a los partidos políticos; la falta de interés y la menor confianza de la ciudadanía en sus representantes e instituciones.

En esta desconfianza y en la creciente disminución de la valoración de los representantes políticos han influido diferentes factores, entre los que destaca el rechazo generalizado a sus costes, generados en gran parte por la superposición de administraciones, así como a sus privilegios y prerrogativas, que los separan de los ciudadanos.

En definitiva, desinterés generalizado de los ciudadanos por la vida política, desafección entre los representantes del pueblo y los representados, y deslegitimación, han sido las etiquetas definitorias de un fenómeno con una dimensión prácticamente global. Así, se constata en los diferentes países una importante preocupación por el nivel creciente de apatía política y cívica y por la falta de confianza en las instituciones democráticas, factores que constituyen graves amenazas para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo de las sociedades democráticas

Pero si hay un fenómeno que incide en mayor medida que el resto en el rechazo y desafección políticas, éste no es otro que es la corrupción, que por ello merece sin duda una atención monográfica, al constituir un fenómeno complejo que afecta de manera directa y negativa al desarrollo social, político, económico, y cultural de los países.

La corrupción política generalizada se percibe comúnmente como una grave amenaza capaz de erosionar la credibilidad de las instituciones, de los principios democráticos y del propio proceso político. Actúa de ese modo porque la presunción de que los gobiernos rinden cuentas a los ciudadanos, es uno de los principios clave del sistema democrático (Przeworski et. al, 1999).

De ahí que la corrupción constituya uno de los problemas más importantes que existen en el mundo actual; no solo socava la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático, sino que actúa como variable fundamental en el desarrollo económico, ya que mina la credibilidad social y económica de los países. La existencia de altos niveles de corrupción limita la inversión y el desarrollo y provoca la ineficacia de los gobiernos

En la literatura académica existen variados conceptos sobre este fenómeno, de los que destacaremos aquellos que ofrecen algún elemento interesante o destacable en su formulación. Así, una noción estricta de la corrupción, limitada al sector público, es la que lo presenta como el abuso de poder en el sector público para beneficio privado, sea directo o indirecto, con incumplimiento de normas jurídicas (Lizcano, 2013), bastante similar al que ofrece Blanes (2014), quien habla de usar información pública para obtener un beneficio privado. En la primera definición destacan tres elementos clave: el abuso de poder, el beneficio privado a costa pública, y la contravención de las reglas que rigen el funcionamiento de los temas públicos. En la segunda noción aparece como factor definitorio el uso de información pública de un modo inapropiado e ilícito.

También resulta interesante la distinción que Jiménez González (2013) lleva a cabo entre corrupción administrativa y política, y señala que en nuestro país se da

fundamentalmente la segunda, que puede definirse como el hecho ilícito realizado por un representante del pueblo elegido por sufragio universal, o vinculado a un partido político, quien en virtud de su posición actúa bien para beneficio personal, bien para otra persona relacionada (o no). De nuevo se subraya el beneficio privado y el abuso de posición por parte del sujeto activo del comportamiento corrupto.

La corrupción provoca importantes perjuicios, y no solo en términos puramente éticos, sino que la misma tiene también un impacto sobre la credibilidad de las instituciones públicas, sobre el desarrollo económico-social y sobre las condiciones generales de vida de la población. En el plano de la participación política, la corrupción provoca la apatía política y hasta la retirada del proceso electoral, pudiendo llegar a generar protestas de todo tipo e incluso a impulsar la búsqueda de cambios radicales en el sistema. Los niveles de confianza en el gobierno descienden también ante este fenómeno, tal y como han constatado en el ámbito local Solé-Ollé & Sorribas-Navarro, (2014), quienes en concreto mencionan cambios de comportamiento en los vecinos, tales como el aumento en las tasas de abstención –la participación electoral disminuye tras episodios de corrupción-, el incremento de las manifestaciones y protestas, e incluso una reducción en el cumplimiento tributario y otros indicadores de comportamiento cívico.

Deslegitimación de la acción pública, apatía cívica y desafección en el ámbito político; claros efectos negativos sobre el desarrollo económico y favorecimiento de la la ineficacia en el terreno económico, son todas ellas consecuencias directas de la corrupción, un fenómeno que genera inequidad y asola la confianza en los representantes políticos y en las instituciones, soporte fundamental de todo sistema político democrático. La corrupción constituye, desde este prisma, una célula dañina capaz de debilitar la legitimidad como piedra angular, contribuyendo con ello a erosionar de forma extrema el Estado social y democrático de derecho.

En este contexto, la transparencia se presenta como un remedio efectivo para paliar tales males, tal y como han destacado diversos autores en sus planteamientos, como un mecanismo útil de lucha contra la corrupción, que actúa a través de su prevención. A sensu contrario, se puede decir que la ausencia de información y la corrupción están indisolublemente unidas.

La transparencia actúa como un presupuesto necesario de la objetividad y la eficacia, como una herramienta capaz de generar una buena administración, mediante diseños de la organización y de los procedimientos adecuados para prevenir toda tipo de actuación pública negligente o dolosa que albergue cualquier rasgo o elemento de corrupción. Cierto que la aparición y desarrollo de la corrupción puede responder a múltiples factores, pero no es difícil apostar por el hecho de que la transparencia desincentiva y limita la corrupción y en términos generales los abusos de poder, contrarrestando y minando la impunidad que alimenta a aquella.

Es oportuno mencionar que algunas teorías han puesto en duda el nexo entre transparencia y disminución de la corrupción. Así, Bauhr & Grimes (2012), quienes señalan que la relación entre ambas puede no ser causal y por tanto la disminución de la corrupción puede no depender, al menos únicamente, del nivel de transparencia alcanzado. Diversos autores han subrayado asimismo la dificultad de aplicar la teoría del principal-agente en que se fundan los efectos beneficiosos de la apertura de información a países con corrupción muy elevada; ello es así porque la mayoría de la población tiene la

expectativa de que todos pagan sobornos o los solicitan, lo que les lleva a reproducir dicha conducta para evitar quedarse fuera de la recepción de servicios públicos.

Con todo, se trata de meros matices que no empañan la creencia general de que un mayor grado de transparencia ayudaría a detectar mejor los casos de corrupción existentes y, con ello, desincentivaría las actividades corruptas.

Las anteriores consideraciones sobre la corrupción y la relación entre dicho fenómeno y la transparencia, se han realizado tras llevar a cabo una revisión crítica de algunos planteamientos interesantes en la materia. Entre ellos destacan las aportaciones de Guichot (2014a), (Bugaric, 2004), Jiménez González (2013), Lizcano (2008), Rose-Ackerman (2001), Chong et al. (2011), Solé-Ollé & Sorribas-Navarro (2014), Mihsler y Rose (1997), Emmerich (2011), Prats (2007), Ponce Solé (2013), Bellver y Kaufman (2005), Cunill (2006), Bauhr & Grimes (2012) y Villoria (2018).

En otro orden de cosas, la transparencia se ofrece también como un arma para combatir otro de los problemas característico de las sociedades actuales, ya mencionado: la desafección ciudadana hacia las instituciones públicas. Transparencia y rendición de cuentas se inscriben no sólo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también de la consecución de una democracia más participativa y efectiva, donde los gobernantes y legisladores tengan una responsabilidad política real (Emmerich, 2011), Como señalan numerosos autores (Schedler, 2004; Emmerich; 2004; Sosa, 2011), la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran en el corazón de la teoría de la democracia, están indisolublemente vinculadas en su esencia y su desarrollo, a lo largo de la historia, en conexión con la idea de dotar a los gobernados de medios de control y vigilancia de las actividades de sus representantes políticos.

Por tanto, la desafección y la corrupción, así como la grave crisis institucional y la consiguiente pérdida de legitimidad de los representantes públicos, han sido elementos que, en conjunción con otros, como las nuevas tendencias sociales y políticas habidas en nuestro país, y otras de ámbito global favorables a la transparencia en el ámbito público, han originado lo que Caamaño-Alegre & Campos Acuña (2015) describen como una *ventana de oportunidad* para impulsar la transparencia pública en nuestro país.

Transparencia y rendición de cuentas otorgan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, y ambas constituyen presupuestos indispensables del Estado de Derecho. La transparencia es un derivado del principio democrático sobre el que se funda la legitimidad del ejercicio del poder, y está en directa correlación con el reconocimiento del derecho de acceso que los ciudadanos tienen a la información pública. La ausencia de transparencia debilita profundamente la democracia.

La calidad democrática se encuentra en directa relación con mayores dosis de transparencia. En este sentido, nos parecen interesantes dos aportaciones que así lo han subrayado, destacando su importancia fundamental, por supuesto unida a otros factores igualmente relevantes. Así, todos los criterios que marcan el camino a una democracia de calidad, y que según Dahl (1999), serían la participación, elecciones libres, una adecuada comprensión de políticas y alternativas, control del gobierno y derechos de la ciudadanía, exigen instituciones adecuadas, que no podrían funcionar sin transparencia. Proyectos, planes, agendas, presupuestos…todo ello debe ser transparente. En la misma línea, Diamond y Morlino (2004), para quienes los tres principios clave en los que se sustenta la

democracia son la soberanía popular, la igualdad política y las libertades civiles y políticas, de los que emanan ocho dimensiones de la calidad: libertades, Estado de derecho, *vertical accountability* (elecciones libres y justas), responsividad, igualdad, participación, competición y *horizontal accountability* (que incluye controles horizontales efectivos sobre la labor del ejecutivo). A todas ellas propone el autor añadir una más, de carácter auxiliar, como es la transparencia.

Sin transparencia informativa no puede existir una verdadera democracia. El protagonismo de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos no se puede limitar a elegir a sus representantes en las elecciones, ya que la democracia entraña una participación constante en el proceso de toma de decisiones en cada una de las esferas de la vida política (Macpherson, 2012). Y para participar hay que tener datos, saber, conocer las políticas, los programas, los datos y el desempeño públicos. La información es imprescindible para conocer y evaluar la gestión de los asuntos públicos, para opinar, para garantizar una gestión correcta y satisfactoria. En el contexto actual, cobran importancia libertades como la de opinión o expresión, en base a la existencia de una información que puede ser crítica sobre el Gobierno, frente al interés que éste posee en ocasiones por preservar su poder (Vidal, 2017). Y para todo ello, la apertura y la tenencia de datos de calidad, son fundamentales. El nivel de transparencia se convierte así en una herramienta clave a la hora de medir la calidad democrática de un país: el derecho de acceso al conocimiento e información del sector público se torna en un principio básico de la democracia y del estado del bienestar.

En este ámbito, se ha reconocido a la transparencia una importante capacidad de reequilibrar las relaciones de poder, desde varios puntos de vista. En primer lugar, por el hecho de que el poder de los gobiernos y gestores no es omnímodo, ya que la necesidad de que deba someterse al escrutinio y crítica públicas y al control social, explicando su desempeño y uso, lo moldea y lo limita. La participación ciudadana a la que da oportunidades de desarrollo la transparencia, constituye una segunda línea de acción que mejora la calidad democrática, al permitir a la población el tener influencia directa sobre la administración pública. Y como un matiz a esta última cuestión, también se ha destacado el valor de la transparencia para romper con las asimetrías de poder, integrando en esta participación a diversos individuos grupos con escasa o nula influencia en las decisiones y políticas públicas[22]; y no solo a ellos, sino al grueso de la población, que en muchos casos no cuenta con información básica sobre cómo se gestionan sus intereses. Construir un Estado del bienestar responsable empieza con una ruptura de las brechas y asimetrías de información entre, por un lado, quien define y presta los servicios que el mismo conlleva y, por otro lado, quien los usa y los financia. Mediante todos estos mecanismos, la transparencia da la información necesaria a nuevas personas y colectivos, para poder actuar, lo cual es positivo en cuando que su eventual aparición puede servir de contrapeso a la influencia de ciertos intereses particulares, al tiempo que resta poder a los intereses corporativos de la propia administración.

[22] En esta línea, el *Informe de Desarrollo Mundial* elaborado por el Banco Mundial (2004), afirma que una mejor información sea quizás el medio más poderoso de incrementar la voz de los pobres en la formulación de políticas.

Una participación sin la información adecuada y de calidad previa, pierde todo su valor. La participación ciudadana debe ser siempre una intervención o colaboración que cuente con todos los datos necesarios para desplegar todo su potencial. Una vez conformada la opinión pública mediante el acceso a los mismos, la ciudadanía tiene capacidad para enriquecer el debate, para influir sobre la administración pública, para realizar, en su caso, las oportunas elecciones entre los diversos servicios públicos en competencia, y para colaborar en la acción pública, a través de toda esta tipología de acciones diversas. Autores como Cunill (2006), comparten estos posicionamientos.

Por otro lado, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen además herramientas útiles para un mejor desempeño institucional, en la medida en que ambas ofrecen ventajas fundamentales para alcanzar niveles de excelencia administrativa y de mayor satisfacción ciudadana que, como señala Sosa (2011), nutren la relación gobierno-sociedad civil y contribuyen a la legitimidad. La transparencia constituye desde este enfoque una clara salvaguarda frente a la mala administración, permite a la ciudadanía conocer y valorar el empleo de los recursos públicos y la prestación de los servicios, y con ello sirve de acicate a los poderes públicos a funcionar de un modo más eficiente. Los gobiernos y las administraciones transparentes, en la medida en que abren la información relativa a su gestión al escrutinio de la sociedad, prestan un mejor servicio a los ciudadanos. Una gestión transparente por parte de los poderes y las administraciones públicas, sin duda sirve además para reforzar el rigor, la imparcialidad, la eficacia y su eficiencia en el funcionamiento de los poderes públicos. De ahí que el nivel de transparencia y la facilidad de acceso a la información pública -a una información clara y útil, que genere valor mediante su reutilización- se incluyan hoy como indicadores de calidad esenciales de los sistemas democráticos y como factores clave de su legitimación.

El modelo actual de democracia liberal representativa, en crisis por toda una serie de factores ya mencionados, necesita una relegitimación, que podría extraer de la transparencia, como primer pilar de la nueva administración pública abierta. Como señala Aldo Cassinelli (2014), las instituciones son claves para el fortalecimiento de la democracia, y uno de los rasgos que caracterizan la democracia contemporánea es la exigencia permanente de mayores niveles de transparencia al gobierno y a las instituciones, que requiere la generación de una cultura de trabajo público que incorpore tales criterios, frente a una ciudadanía interesada en el funcionamiento y resultados de la gestión pública.

Sin embargo, con ser altamente importante la transparencia, no es suficiente. Junto a la misma, como señala Bojan Bugaric (2004), aparece el principio de apertura, que cubre diversas formas de cooperación y comunicación activas entre la administración y el público, y permite a los ciudadanos participar en el proceso de toma de decisiones. Se trata de un paso más, en la medida en que supone el derecho de los ciudadanos a expresar sus opiniones, posiciones, comentarios y propuestas ante el gobierno y la gestión de los asuntos públicos.

Con este avance, nos adentramos ya en el terreno de la democracia participativa, que intensifica la democratización de la sociedad, ya que en su nuevo rol la ciudadanía codecide en ciertas cuestiones, asumiendo un papel plenamente activo. Para que la participación ciudadana mejore la calidad de la democracia, ésta debe ser responsable e informada; y las instituciones deben de garantizar una eficacia verdadera a dicha

participación. Transparencia, apertura y participación aparecen hoy como factores indispensables para que nuestra democracia se transforme, y con ello perviva.

En la actualidad, la democracia representativa y la democracia participativa deben complementarse, sin entrar en lo que Rubio (2007) ha denominado *la guerra de las democracias*: aquella que se plantea entre los partidarios de la democracia representativa y los que presentan la participación como un tipo de democracia diferente, contrapuesta y, en ocasiones, negadora de la primera. Como señala este autor, es esencial para la estabilidad democrática que la democracia participativa entienda la participación como refuerzo del sistema de representación; de este modo ésta supondrá una realidad saludable y complementaria para la legitimidad democrática (Rubio, 2007: 106).

En definitiva, la transparencia puede incentivar una democracia representativa que se encuentra hoy desvaída, cuando no deslegitimada o agotada, y que necesita nuevas herramientas, resortes y planteamientos que, transformándola, la relegitimen. Se requiere para ello de la instauración de una nueva gobernanza pública, que incorpore como paradigmas de la gestión la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia, a partir de un modelo de gestión que sea transparente al ciudadano.

Y es que la democracia requiere ciudadanos informados, que puedan juzgar la actividad del gobierno, y la implantación generalizada de la transparencia, con su capacidad para procurar confianza y relegitimar a los diversos actores, se alza en este esquema como una de las estrategias de reforma más necesarias de las que demanda nuestra actual democracia. Un planteamiento cuyas ideas principales comparten autores diversos (Bentham (1962); Constant (1988) y Villoria & Cruz (2015)).

# 3. LA LEY ESTATAL DE TRANSPARENCIA: LEY 19/13, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO (LTAIPBG)

## 3. LA LEY ESTATAL DE TRANSPARENCIA: LEY 19/13, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO (LTAIPBG).

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aparece en nuestro país con el propósito, expresado en su Exposición de Motivos, de regular la transparencia, el acceso a la información pública y el buen gobierno, como paso esencial para la regeneración democrática, la promoción de la eficiencia y eficacia del Estado y el favorecimiento del crecimiento económico, ya que el legislador afirma que los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social, al tiempo que permiten a los ciudadanos juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia.

Con esta Ley, ciertamente anhelada en nuestro país, se avanza y se profundiza en la configuración de obligaciones de publicidad activa, superando las regulaciones ya existentes en muchos ámbitos; y en general la norma supone, en las tres vertientes que regula, y de nuevo remitiéndonos a su Preámbulo, un importante avance en la materia, estableciendo unos estándares homologables al del resto de democracias consolidadas. Tan esencial se consideró la norma en el momento de su aprobación, que en el Congreso de los Diputados se oyeron repetidamente, por parte de los diversos grupos políticos y expertos participantes en el debate parlamentario sobre el proyecto de ley, expresiones como que esta norma era la más importante, o una de las más importantes, de la legislatura[23], además de que la misma constituía un claro cambio de paradigma[24] en la administración: si hasta entonces había predominado el secreto en la gestión de los asuntos públicos, que se entendían privativos de la administración y de los empleados públicos, con esta norma se abría una era en la que la transparencia sería la norma, y en la que la información pública pasaba a ser patrimonio de la ciudadanía.

---

[23] Así lo afirmaron diversos participantes en el debate de la Cámara Baja, entre ellos, por el Grupo Parlamentario Popular, el diputado Gómez de la Serna: "Somos plenamente conscientes de que esta no es una ley cualquiera sino una de las que en sí misma justificaría una legislatura" (DSCD nº 248, de 23/1/13, p. 24); Gutiérrez-Rubí, experto en transparencia y fundador y director de *Ideograma*: "Esta ley será sin duda la más importante de la legislatura" (DSCD nº 308, de 24/4/13, p. 9); también la calificó de este modo Nuet Pujals, por el Grupo de La Izquierda Plural: "(...) es posiblemente una de las leyes más importantes no solo de esta legislatura, sino de un periodo político…" (DSCD nº 308, de 24/4/13, p. 15); al igual que la diputada Oramas González-Moro, por el Grupo Mixto: "Consideramos que esta ley además es la ley más importante de esta legislatura" (DSCD nº 117, de 30/5/13, p. 9). En la misma línea se pronunciaron los diputados Martínez Gorriarán, del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia: "Como ya se ha dicho, y compartimos, esta es una de las leyes quizá más importantes de la legislatura" (DSCD nº 385, de 31/7/13, p. 9); así como Olabarría Muñoz, por el Grupo Vasco: "Estamos ante un proyecto de ley importante, uno de los proyectos de ley más trascendentes de esta legislatura" (DSCD nº 385, de 31/7/13, p. 4).

[24] Esta fue otra idea fundamental, absolutamente presente en el debate parlamentario. De un cambio de paradigma institucional, no solo de la administración, sino de la vida pública española y del nacimiento de la nueva cultura de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, que propicie la responsabilidad y la eficiencia, hablaron en sus intervenciones representantes políticos y expertos como González Pons, por el Grupo Parlamentario Popular (DSCD nº 117, de 30/5/13, p. 41); el Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Pendás García (DSCD nº 301, de 17/4/13, p. 2); Batet Lamaña, por el Grupo Socialista (Diario de Sesiones nº 308, de 24/4/13, p. 28); la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Sáenz de Santamaría Antón (DSCD nº 117, de 30/5/13, p. 4);

En este apartado, relativo al estudio de la Ley estatal de transparencia española, partiremos de la descripción del momento sociopolítico en el que se aprobó la Ley 19/13, LTAIPBG, definido por una importante crisis estructural de legitimidad política y de confianza institucional, un contexto que resulta extraordinariamente relevante en el caso de esta ley, y permite explicar su aparición con unos perfiles determinados.

De forma previa a su análisis, también se enmarcará la ley, haciendo referencia al estado de la normativa a nivel internacional, así como mencionando cuáles han sido sus antecedentes más importantes, especialmente en el ámbito europeo.

El proceso de nacimiento de esta norma presenta asimismo un interés relevante desde el punto de vista jurídico, por lo que será abordado a través del estudio de aquellos aspectos más debatidos de la nueva ley, que originaron un rico debate parlamentario en torno a las posibles soluciones y alternativas jurídicas existentes, defendidas citando sus ventajas e inconvenientes, por parte de los representantes de los distintos grupos parlamentarios.

Todas las cuestiones anteriores nos servirán para analizar el contenido de esta ley, que ocupará un lugar capital, en concreto aquellos aspectos de la misma abordados en este trabajo, la publicidad activa y el derecho de acceso a la información. Muchas de las cuestiones que la regulación de tales materias plantea (datos a publicar, condiciones y requerimientos de la información, solicitud de acceso y procedimiento, sentido del silencio administrativo, límites al derecho de acceso, impugnaciones…), centran el trabajo empírico que constituye el núcleo de esta investigación, por lo que es oportuno realizar una referencia a las mismas, que sin embargo se completará mediante numerosas referencias realizadas en los capítulos siguientes.

Finalmente, en este apartado se dará cuenta del estado actual del desarrollo reglamentario de la Ley española de transparencia, haciendo referencia al proyecto de Real Decreto de Reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de 28-02-19. Su contenido y estado de tramitación serán analizados, como cierre a este apartado, centrado en la normativa estatal de transparencia.

### 3.1. La demanda de transparencia en la sociedad española: el contexto de aparición de la ley española de transparencia

Todas las normas son, en mayor o menor medida, fruto del momento en que se aprueban, de las circunstancias sociales, económicas y de toda índole vigentes, así como de aquellas determinantes de la necesidad o demanda que justifican su aparición. En el caso de la ley de transparencia española, este factor resulta, sin embargo, especialmente relevante, y alcanza una intensidad inusitada.

La Ley 19/13, LTAIPBG, fue en su nacimiento una ley necesaria, dado que España era una *rara avis* como única democracia occidental que carecía de una norma que regulara la transparencia de la Administración y en general de la actividad de los poderes públicos. Mucho más que eso, ya en el debate que tuvo lugar en las cámaras, absolutamente más amplio que en el resto de normas, en la medida en que en sede parlamentaria comparecieron numerosos expertos a título individual y/o en representación de instituciones y asociaciones muy diversas, se oyeron de forma repetida, en referencia

al proyecto de ley, expresiones como *asignatura pendiente*[25], norma que viene a llenar *una de las carencias más significativas de nuestro ordenamiento*[26], ley *necesaria e inaplazable*[27]…, en definitiva, fórmulas todas ellas que participan de la idea de que nuestro país difícilmente podía esperar más sin tener una normativa de carácter general que abordara esta materia. Pero no es menos cierto que su aparición se produjo en un momento muy concreto de la historia de nuestro país, en el que nuestra democracia representativa estaba siendo fuertemente cuestionada por amplios sectores de la población española, debido a factores de índole muy diversa a los que se hará referencia, lo que provocó que el perfil de esta norma fuera diferente al que se hubiera legislado de no haber mediado este conjunto de circunstancias, que hacían que España se hallara sumida en un contexto de crisis estructural de legitimidad política y de confianza institucional.

Luigi Ferrajoli expuso magistralmente en su obra *Poderes salvajes* (2011), toda una serie de factores que explican la crisis de las actuales democracias. Este autor señala que asistimos a la *deconstitucionalización* del sistema político, un proceso que extiende sus efectos más allá del espacio puramente político, desarrollándose particularmente en el plano social y cultural, donde se advierte la pérdida de la intensidad de valores constitucionales en las conciencias de gran parte de la ciudadanía.

En esta línea, se apunta la insuficiencia de la noción puramente formal de democracia para dar cuenta de las actuales democracias constitucionales, destacando toda una serie de elementos de crisis, de los cuales solo mencionaré aquéllos que en el momento de elaboración y discusión de la LTAIPBG alcanzaban mayor intensidad en nuestro país y/o que observaban mayor relación con la necesidad de una normativa que regulara la transparencia en el ámbito de la gestión pública.

A algunos de estos factores se ha hecho referencia en los apartados anteriores de este capítulo, como consecuencias que la implantación de la transparencia facilita o provoca. Gran parte de la sociedad española, en los momentos anteriores y simultáneos a la aparición de la ley, demandaba con fuerza cambios en nuestro sistema político, tendentes a la consecución de alguno de estos efectos. Todos ellos se encontraban en gran medida en el centro del debate social, y por ello tuvieron influencia en el diseño de la ley de transparencia española.

El primero de ellos, la calidad de la información, que pone sobre el tapete el hecho de que en el seno de los medios de información con gran influencia en la opinión pública, no existe garantía de una real independencia, ni por el lado del *derecho activo a la libertad* de quienes elaboran tal información, ni desde el *derecho pasivo a la no desinformación* de los ciudadanos, como destinatarios de la misma. Fenómenos como el control de la televisión o la concentración de la propiedad de los medios de comunicación en macropoderes, que actúan según intereses desconocidos o puramente crematísticos, constituyen importantes peligros para el ciudadano y para la democracia. En directa

25 Así la calificó Garrigues Walker, representante del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España en su intervención en sede parlamentaria. DSCD nº 248, de 23 de enero de 2013, p. 17.

26 En opinión del Presidente del Tribunal de Cuentas, Álvarez de Miranda García. DSCD nº 254, de 12 de febrero de 2013, p. 2.

27 En palabras de la entonces Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Sáenz de Santamaría Antón. DSCD nº 117, de 30 de mayo de 2013, p.4.

relación con el anterior, también se apuntaba la decadencia de la moral pública, en gran parte como resultado directo de la desinformación y manipulación informativa presente en la sociedad. La libertad de información garantiza la formación de una opinión pública informada, madura y responsable, y actúa como condición previa de una democracia política de calidad.

Otra de las cuestiones que se percibía con más fuerza en dichos años en la sociedad española, siendo un fenómeno no del todo novedoso, pero que entonces adquirió una intensidad hasta entonces desconocida, fue el descrédito de los políticos. La política dejó de percibirse como un ámbito de deliberación para la toma de decisiones y solución de problemas que afectan a los ciudadanos, y pasó a entenderse como un espacio de poder para conseguir beneficios particulares. La credibilidad de la clase política descendió a límites bajísimos, surgiendo en paralelo con una fuerza creciente un sentimiento de desapego y desconfianza entre los ciudadanos, debido a causas diversas como los numerosos casos de corrupción política, el exceso de cargos públicos, los privilegios de los políticos, el hecho de que los partidos no elijan a los mejores candidatos, o su incapacidad para resolver los problemas de la ciudadanía y canalizar sus expectativas.

La sociedad se revolvió contra sus políticos, a los que reprochaba ineficiencia, basándose en el elevado coste de todos los niveles de la Administración (Estado, Comunidades autónomas, administración local, una administración institucional que ha crecido exponencialmente….), así como en sus privilegios. Las críticas a lo que se denominó casta política fueron in crescendo, fundadas en sus prerrogativas, en los escasos resultados de su labor o en la distancia que les separaba de la ciudadanía, sumida en aquellos momentos en lo más crudo de la crisis. El movimiento de los indignados del 15-M dio en 2011 la vuelta al mundo, poniendo a España en el escaparate a nivel global.

En otro orden de cosas, también se sintió con fuerza en la sociedad española el fenómeno de la crisis de la participación política, la despolitización masiva y la disolución de la opinión pública. La quiebra de la participación de los ciudadanos en la vida pública viene en gran medida motivada por la pérdida de la representatividad y del arraigo social de los partidos. El resultado no es otro que el desinterés político y el escepticismo crítico hacia las élites políticas, así como la baja implicación ciudadana en organizaciones partidistas y sociales, lo que sin duda empobrece la calidad de la democracia.

Pero si hubo un factor que despuntó por encima de los demás, provocando la crisis de la democracia representativa en nuestro país, este ha sido y es la corrupción política, un fenómeno a través del cual un agente público actúa de manera distinta a los estándares normales del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una remuneración, con manifestaciones tan diversas como la corrupción parlamentaria (casos de transfuguismo), el clientelismo, la financiación corrupta, el abuso de poder, o el fraude electoral.

En España han sido numerosísimos los casos de corrupción que en la última década han salpicado a los principales partidos políticos, hasta el punto de que, lejos de constituir casos aislados, se ha llegado a calificar como un fenómeno de corrupción sistémica, un mal endémico.

Villoria y Jiménez González (2012) han analizado los principales rasgos de la corrupción en España y sus efectos sobre la opinión de los ciudadanos, subrayando que determinados escándalos en este ámbito han creado una percepción generalizada de incremento de la corrupción y reforzado la desafección institucional. Sus conclusiones más relevantes son que la corrupción pública existente en nuestro país es mayoritariamente política; en segundo lugar, que no puede hablarse de la existencia de una situación excepcional en España, sino que los resultados de percepción de la corrupción por los ciudadanos son relativamente similares a otros países del sur de Europa. Finalmente, estos autores señalan que la mayor persecución de la corrupción ha tenido como consecuencia un número más elevado de detenciones de políticos, lo que ha dado lugar a una mayor percepción del problema de la corrupción, con el consiguiente empeoramiento de la desafección institucional.

También destacan los efectos perversos de la corrupción Villoria, Gimeno Feliú y Tejedor (2016), en un estudio del fenómeno en nuestro país, al atribuirle al mismo problemas reputacionales para la *marca España*, capaces de retraer inversiones y apoyos financieros, al tiempo que destacan que en momentos de crisis económica y recortes en políticas sociales –educación, sanidad, servicios sociales-, la corrupción muestre su rostro más dañino, agravando las desigualdades sociales. La sensación de inequidad que la misma genera cuestiona de lleno la propia legitimidad democrática de nuestro Estado.

Lo cierto es que en España, según los Barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en 2008 sólo consideraban que la corrupción era el principal problema el 1 % de las personas encuestadas, dato que se multiplicó por 4-5 en 2011, y que actualmente (febrero 2019) se mantiene aún muy alto, en el 9,3% (CIS).

Vemos, por tanto, que aún hoy constituye aún un tema crucial en la agenda y el debate político y ciudadano. La corrupción se ve facilitada por las elevadas y crecientes necesidades de financiación de los principales partidos políticos, la debilidad de los sistemas de control preventivo de la corrupción, la ineficacia de la legislación sobre financiación de los partidos (elaborada y aprobada por los propios partidos a los que debería controlar), la descentralización administrativa que multiplica las fuentes de acceso a los distintos presupuestos, y la ausencia de democracia interna y de transparencia en la actuación de las formaciones políticas, que permite el monopolio del poder por una reducida casta de políticos profesionales.

Tantos y tan variados han sido los casos de corrupción política en la España reciente, que prácticamente todas las Comunidades Autónomas registran algún caso de corrupción, aunque destacan especialmente el litoral levantino, Cataluña y la Comunidad de Madrid. Por otro lado, casi todos los partidos políticos han resultado afectados: por supuesto PP y PSOE, pero también se han dado causas abiertas contra miembros de Coalición Canaria, Convergencia i Unió, Partido Andalucista, Izquierda Unida, Grupo Independentista Liberal (GIL), Unión Mallorquina, Esquerra Republicana de Catalunya, Bloque Nacionalista Galego, PNV, ANV y Eusko Alkartasuna.

Las instituciones se habían alejado de las prioridades de los ciudadanos, se habían patrimonializado, perdiendo crédito por su utilización partidista y debilitándose; los numerosos casos de corrupción política afectaron gravemente a la credibilidad de la clase política, generando desapego y desconfianza entre los ciudadanos. El resultado fue un paisaje de desafección o, lo que es peor, apatía democrática, con soporte, entre otros

muchos factores, en la cultura prebendalista generalizada de nuestros partidos políticos, en la corrupción política y en la debilidad institucional.

En España surgió con fuerza la movilización, fruto de la indignación de un heterogéneo conjunto de personas con origen en una serie de ideas, que partían de tres proposiciones: la perversión de la democracia, que conducía inevitablemente al bipartidismo; los tremendos recortes sociales que estaban imponiendo los mercados; y finalmente, el olvido del ciudadano en esta crisis. Uno de los puntos de partida es precisamente la exigencia de mayores dosis de Democracia real.

La ciudadanía propugnaba en sus planteamientos una democracia nueva, distinta, fuerte, refundada desde abajo, ya que en su opinión es la propia democracia como sistema la que se ha pervertido. Sus mecanismos deben ser revisados en profundidad, hasta llegar a sentar las bases de una verdadera representación, de unos poderes públicos elegidos por los ciudadanos, que transmitan sus opiniones, defiendan sus intereses, y en los que las personas nos veamos reflejadas. Pedían una reforma electoral, mayor transparencia de lo público, así como transformaciones tendentes a una mayor equidad, que es también garantía de igualdad y democracia. Demandaban un cambio de rumbo capaz de crear esperanza frente al desencanto.

El descontento amenazó de tal manera el statu quo, que generó una importante influencia en los programas de los principales partidos, que se vieron obligados a recoger en mayor o menor medida sus reivindicaciones, colocando en el centro de la agenda política temas esenciales para la revitalización de la democracia

La democracia representativa, en su configuración clásica y tradicional, se reveló en crisis. La necesidad de ofrecer hoy un discurso renovado sobre la calidad de la democracia, resultaba algo lógico. Las sociedades cambian, los momentos históricos y el perfil social, político y económico es diverso, y la democracia debe adaptarse si quiere seguir sirviendo como modelo que satisfaga las expectativas de los ciudadanos. Los representantes políticos entendieron que sólo el reforzamiento de la democracia constitucional, introduciendo garantías para los derechos políticos y para la propia democracia representativa, permitiría mantener y refundar tal sistema político. Parecía más necesario que nunca repensar la democracia, para defenderla.

La corrupción, la profunda crisis institucional, la desafección hacia la política, motivaron la necesidad de respuestas, y una de ellas surgió de la mano de la *democracia cercana*, una reivindicación que debía convertirse en realidad, puesto que la tecnología accesible hace posible y relativamente sencillo generar un proceso de acercamiento de la Administración al ciudadano, que demanda mayor transparencia y cuya participación debe incentivarse. Y en este contexto, tras diversos intentos fallidos de regular la transparencia, surgió el anteproyecto de ley que se convertiría en la Ley 19/13, LTAIPBG. La profunda crisis económica y sobre todo política influyó fuertemente en la configuración de la ley, a través de dos elementos: el primero, el debate de aprobación de la misma, en el que la voluntad de aprobar una norma que diera respuesta a esta situación era un factor absolutamente presente, con una influencia clave en su configuración; el segundo, el propio contenido de la ley, que junto a la transparencia y el derecho de acceso a la información, reguló el buen gobierno.

No es, pues, de extrañar que Villoria (2014) destacara como objetivos esenciales de la Ley 19/13, LTAIPBG, la recuperación de la legitimidad para la acción de gobierno y

la reducción de la desconfianza política e institucional; la prevención de la corrupción; así como el reforzamiento de la eficiencia gubernamental.

En relación al primer factor, en el debate parlamentario se repetía y subrayaba hasta la saciedad, prácticamente en cada una de las sesiones, que este texto legal era una herramienta clave para salvar la desafección de la ciudadanía con la clase política y salvar una democracia representativa profundamente herida. Así, tanto desde las distintas sensibilidades políticas, como por parte de numerosos expertos, se menciona que la ley es parcialmente producto de los casos de corrupción, lo cual es bueno y es malo[28], señalando que la misma está llamada a resolver los problemas que gravitan sobre la coyuntura política actual. También se sitúa esta norma en el contexto de corrupción vivido en nuestro país, producto de la *borrachera económica* y de un nivel de exigencia ética muy bajo por parte de la ciudadanía[29]; se lamenta que la ley, en algunos aspectos y desde el punto de vista mediático, haya pasado de ser, más que una ley de transparencia, una ley anticorrupción, cosa que les parece negativa[30]; o se critica abiertamente el *concepto defensivo* de la ley[31], que se ha erigido en una especie de *vacuna contra la corrupcion*[32]. Se apunta que la transparencia es una exigencia clara de la sociedad civil[33]; que la misma despierta unas *expectativas atribuibles al contexto* que *no son justas*[34], y que exceden las que se esperarían de una ley de transparencia más convencional; criticando que la norma pretenda solucionar objetivos que no corresponden strictu sensu a su razón de ser:

> "Es una ley que empezó siendo una ley de transparencia, pero que ha terminado siendo un vehículo legislativo en el que se quiere dar satisfacción a la demanda ciudadana de petición de cuentas a la clase política, se quiere resolver el problema de la corrupción en España, se quiere resolver el encaje y la regulación de la Casa Real y de los partidos políticos"[35].

En definitiva, más allá de regular la transparencia, se trata de una ley contra la desafección y a favor del fortalecimiento de la democracia representativa, situándola como una de las *iniciativas de reforma institucional que la sociedad demanda y la democracia precisa para mantener el vigor y la fortaleza con que nació*[36]. Se busca

---

28 Así lo señaló Emilio Olabarría, del Grupo Parlamentario Vasco. DSCD nº 248, de 23 de enero de 2013, p. 20.

29 Garrigues Walker, representante del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España. DSCD nº 248, de 23 de enero de 2013, p. 27.

30 Afirmación realizada, por el Grupo Parlamentario Socialista, por la diputada Batet Lamaña. DSCD nº 254, de 12 de febrero de 2013, p. 11.

31 En opinión del señor Nuet Pujals, por el Grupo de La Izquierda Plural. DSCD nº 254, de 12 de febrero de 2013, p. 30.

32 Son palabras de Emilio Olabarría, del Grupo Parlamentario Vasco. DSCD nº 290, de 20 de marzo de 2013, p. 17.

33 Martínez Gorriarán, por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia. DSCD nº 290, de 20 de marzo de 2013, p. 19.

34 De la Nuez Sánchez-Cascado, abogada del Estado en excedencia, miembro de la Coalición Pro Acceso. DSCD nº 290, de 20 de marzo de 2013, p. 31.

35 En palabras de Bergareche, corresponsal del diario ABC en Londres. DSCD nº 295, de 10 de abril de 2013, p. 19.

36 Consideración realizada por la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Sáenz de Santamaría Antón, en el debate de totalidad del proyecto de ley de transparencia. DSCD nº 117, de 30 de mayo de 2013, p. 4.

*recuperar la credibilidad perdida*[37], se persigue que la ley contribuya a restaurar puentes rotos entre los representantes políticos con la ciudadanía, una idea que está meridianamente clara en la intervención del diputado Olabarría Muñoz:

> "Quiero indicarle que nos estamos jugando mucho con leyes de esta naturaleza; nos estamos jugando…. una cierta recuperación de la sintonía que otrora existió con los ciudadanos y que en este momento se ha perdido, ha sufrido una ruptura abrupta. (…) Aquí estamos hablando de transparencia; la gente habla de transparencia, los representantes que estamos en esta Comisión hablamos de transparencia, pero no deja de ser un lapsus linguae, estamos hablando de otra cosa: estamos intentando recuperar nuestra conexión vital con los ciudadanos a los que representamos, ciudadanos que en su abrumadora mayoría, de forma abrumadoramente mayoritaria ya no nos consideran sus representantes[38]"

Una opinión compartida con expertos que participaron de lleno en el proceso de aprobación de la ley. Por todos, Guichot (2014b), quien subraya la situación de profundísima crisis institucional y de confianza en la política, absolutamente presente en el debate parlamentario, como demuestra el número de veces que en el mismo se repitieron los términos "regeneración democrática" y "corrupción".

En torno a la segunda de las cuestiones, en directa relación con la anterior, fueron varios los expertos que mencionaron en el debate parlamentario lo inadecuado de introducir en una ley de transparencia contenidos que, aunque relacionados, debieran encontrar encaje en otras normas. Así lo hizo Guichot en su comparecencia en la Cámara baja, señalando que:

> "Si miramos a las casi cien leyes de transparencia que hay en el mundo, es una auténtica excepción incluir normas sobre buen gobierno en las mismas. No porque la materia no se halle relacionada —transparencia, participación, buen gobierno, gobierno abierto, podríamos incluir otros títulos también—, sino por la especificidad de la misma…"[39].

En la misma línea se expresó el Síndic de Greuges de Catalunya (Ribó i Massó), cuando señaló que:

> "El derecho de acceso a la información es un derecho subjetivo que tiene que regularse de forma autónoma. (…) Es un derecho que, siendo autónomo, no deberíamos ponerlo en colisión con otras partidas que se han incluido en esta ley y que yo recomendaría sacarlas: todo lo que se refiere a participación, a buen gobierno y a determinadas materias pueden ir perfectamente en otras leyes, pero que son algo extrañas y que además pueden distraer el objetivo que se pretende con la ley de acceso a la información. (…) Porque es un derecho subjetivo importantísimo que tiene poco que ver con otras cosas muy importantes como las que ustedes ponen en principios y obligaciones aplicables a cargos públicos;

---

37 Diputada Batet Lamaña, por el Grupo Socialista. DSCD nº 117, de 30 de mayo de 2013, p. 36.

38 Emilio Olabarría, del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV). DSCD nº 290, de 20 de marzo de 2013, p. 18

39 DSCD nº 254, de 12 de febrero de 2013, p. 17.

> conflictos de intereses; gestión económica y presupuestaria. Todo eso no es derecho de acceso a la información. (…) No se trata de hacer una ley para ir a cazar al corrupto".

En definitiva, las circunstancias que vivía España en el momento de promulgarse la ley, que marcaban las horas más bajas de la democracia representativa, en grave crisis por los factores apuntados –corrupción, desafección, agotamiento del sistema…-, perfilaron el molde y los contornos, su proceso de elaboración y su resultado, de modo mucho más intenso a lo que hubiera sido de esperar de haberse tramitado en un momento distinto.

### 3.2. La Ley 19/13, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG).

#### 3.2.1. Estado de la normativa a nivel internacional y antecedentes de la norma.

España fue una de las últimas democracias occidentales, y en particular uno de los últimos países europeos, en elaborar y aprobar una ley de transparencia, una cuestión que fue repetidamente subrayada en el debate previo a la norma y a lo largo de su proceso de aparición; por todos, Garrigues Walker, Representante del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España, señaló que: "No diría ni mucho menos que seamos el único país, pero todo el mundo conoce el dato de que todos los países europeos de nuestro nivel tienen ya una ley de transparencia"[40]. Como señala Jiménez Asencio, R. (2012), la doctrina reivindicaba repetidamente la homologación de nuestro país con todos aquellos que contaban con normativa, especialmente con los del bloque de países miembros de la Unión Europea y de la propia OCDE.

Las virtudes de la transparencia hoy en día resultan indiscutibles desde el punto de vista, entre otros, de factores políticos y económicos de toda índole, sin perjuicio de lo cual, como señala Guichot (2014b), la historia nos muestra que la aparición de las normativas de transparencia en la mayoría de países ha debido vencer las reticencias de los poderes públicos y de las burocracias, celosas mostrar su gestión y la información de que disponían al grueso de la ciudadanía. Este mismo autor expone muy brevemente el proceso de incorporación a la transparencia de los diversos Estados, un recorrido en el que los países pioneros en la regulación del acceso a la información pública fueron algunos de los más desarrollados desde el punto de vista democrático, como Estados Unidos y otras naciones del área anglófona, así como los países escandinavos. La verdadera eclosión tuvo lugar en la década de los años noventa y principios del siglo XXI, en los que se generalizó la aprobación de leyes de transparencia y acceso a la información pública en el resto de países que todavía carecían de una normativa en la materia, ya en Europa occidental –Alemania, Reino Unido y Suiza-; en Rusia y países de Europa del Este de la órbita soviética; y en el resto de territorios de Asia, América Central y del Sur, África y Oceanía. En conjunto, más de un centenar de normativas estatales y más del doble de carácter regional.

La ley de transparencia española, Ley 13/19, indudablemente se inspira y bebe de diversas normas de derecho comparado a nivel internacional, ya que el derecho de acceso a la información pública, así como otras herramientas vehiculares del principio de transparencia, venían siendo ya regulados por países diversos desde hacía décadas.

---

40 DSCD nº 248, de 23 de enero de 2013, p. 17.

Por ello es sumamente interesante mencionar las principales normas que componen el marco jurídico existente en materia de transparencia, singularmente en nuestro entorno más cercano, el europeo, un acervo que resulta fundamental a la hora de encuadrar la nueva ley española, la LTAIPBG. Los principales hitos legislativos comunitarios, sistematizados por Subirana (2015), han sido los siguientes:

1) **Convenio Europeo de Derechos Humanos.**

El Convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales (CEDH) fue aprobado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Como expone Subirana (2015), el CEDH no reconoce de forma expresa el derecho de acceso a la información pública, lo que ha motivado que se planteara ante el TEDH en diversas ocasiones si podía entenderse comprendido en el artículo regulatorio de la libertad de expresión. Tras diversas sentencias sustentadas en argumentaciones diversas, parcialmente contrapuestas, a partir del año 2006, el TEDH consideró que el acceso a la información debía incluirse, de facto, en el ámbito objeto del derecho de acceso a la información pública previsto en el CEDH, debiendo llevarse a cabo una ponderación entre la injerencia en la libertad de información y la denegación del acceso a la misma, fundamentalmente en base a la protección de información personal. Son representativas de dicha doctrina jurisprudencial las Sentencias TEDH, de 10 de julio de 2006, caso Sdruzeni Jihoceské Mahky; o de 16 de agosto de 2009, caso Kennedy

2) **El Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea en 2001.**

Este texto sigue la estela de otros precedentes en la materia, pero marca el punto de arranque a partir del cual la transparencia va estando presente de forma permanente en la agenda político-normativa de los países europeos y ganando paulatinamente espacio en la Unión (Jiménez Asencio, 2012).

3) **Reglamento (CE) 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.**

El derecho de acceso a la información generada por las Instituciones y Agencias comunitarias por parte de los ciudadanos no se contemplaba originariamente en la normativa comunitaria, remitiendo al juicio subjetivo de las diversas instituciones el aportar o no la información solicitada en cada caso. Con el tiempo, tal y como señala Subirana (2015), el Parlamento Europeo instó a las distintas Instituciones y Agencias comunitarias a avanzar, delimitando e integrando en el Derecho Comunitario el derecho a la información como derecho fundamental de los ciudadanos europeos.

El íter recorrido hasta dicha consagración pasó por diversos estadios, reflejándose en un primer momento en el Tratado de Maastrich (que habló por vez primera de que las instituciones mantendrían un diálogo abierto, transparente y regular con la sociedad civil); el Tratado de Ámsterdam (que plasmó el derecho de los ciudadanos y residentes de la Unión a acceder a los documentos del Parlamento, el Consejo y la Comisión, de acuerdo con los principios y límites que el propio Consejo fijaría en dos años; el Código de Buena Conducta Administrativa de la Comisión, relativo al acceso público a sus documentos (que serviría de base al resto de instituciones comunitarias); y finalmente, la Carta de Derechos

Fundamentales de la Unión Europea, que consagró el derecho de acceso a los documentos como derecho fundamental de la ciudadanía.

Fue precisamente en desarrollo de dicho derecho fundamental, cuando el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, cuyo objeto fue establecer normas que garanticen el ejercicio más fácil posible de dicho derecho, y promover buenas prácticas para el acceso a los documentos.

**4) Convenio número 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos (CEADP), adoptado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 27 de noviembre de 2008 y abierto a la firma de los Estados miembros desde el 19 de junio de 2009.**

Este documento tiene a nivel europeo una importancia fundamental, en cuanto que establece de forma pionera un mínimo estándar europeo y vinculante para los Estados firmantes.

El Preámbulo de este texto subraya la importancia de la transparencia y del ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos, en la medida en que la información es un presupuesto necesario, que permite a la ciudadanía formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y de las autoridades públicas, fomentándose la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de las autoridades públicas. El Convenio establece una regulación mínima que los Estados deberán concretar, y parte de la consideración del interés público de cualquier documento, en tanto no deban ser objeto de superior protección otros derechos o intereses legítimos.

El Convenio 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos ha estado muy presente en la redacción de la LTAIPBG (Guichot, 2014b), lo que se comprueba por la alusión a la futura adhesión, impulso y firma a iniciativas internacionales y a instrumentos internacionales existentes en la materia; así como a la continua mención a este Convenio que tuvo lugar durante el debate parlamentario sobre el proyecto de ley[41].

**5) Otros textos comunitarios**, de autoría de las distintas instituciones europeas, han profundizado y desarrollado el derecho de acceso a la información. Entre ellos destacan la *Iniciativa Europea de Transparencia*, aprobada por la Comisión en fecha 9 de noviembre de 2005; el *Libro Verde Iniciativa europea a favor de la transparencia*, aprobado por la Comisión en fecha 3 de mayo de 2006. COM (2006) 194; o el *Libro verde sobre acceso del público a los documentos de las Instituciones de la Comunidad Europea*, aprobado por la Comisión en fecha 18 de abril de 2007. COM (2007) 185.

[41] Entre otros, Sánchez de Diego y Fernández de la Riva aludió, para defender el necesario grado de calidad legislativa que el proyecto debía alcanzar, a nuestros compromisos internacionales en la materia como el Convenio Europeo 205 del Consejo de Europa (DSCD nº 254, de 12 de febrero de 2013). La entonces Vicepresidenta y Ministra de la Presidencia, Sáenz de Santamaría, también aludió al "Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos que como Estado tenemos intención de incorporar a nuestra legislación y ratificar" (DSCD nº 117, de 30/5/13).

En cuanto a los precedentes de la norma, varios autores los han abordado (Jiménez Asencio, 2012; Guichot, 2014b). En particular, este último refiere de forma detallada los antecedentes que desembocaron en el proyecto de ley que finalmente resultó aprobado por las Cortes. Un proceso en el que de nuevo llama la atención que España se haya incorporado tan tarde al numerosísimo grupo de países que cuentan con una normativa de transparencia, lo que quizá se explica un poco a través del testimonio de Garrigues Walker en la comparecencia de expertos en sede parlamentaria, en el íter de elaboración del texto:

> "Yo fui el fundador del capítulo español de Transparencia Internacional hace más de diez años y desde entonces hemos hablado de la ausencia de la ley de transparencia. He tenido oportunidad de hablar con todos los Gobiernos y con todos los grupos políticos sobre este tema y debo reconocer que nunca he encontrado la menor resistencia política; lo que no había era una voluntad política activa"[42].

El profesor Guichot (2014b, 2014c) narra en detalle los diversos avatares, cristalizados en iniciativas diversas, que culminarían en la aprobación de la ley. Para ello comienza relatando cómo las reivindicaciones e impulsos de la sociedad (ciudadanos en general, organizaciones no gubernamentales, periodistas y académicos), muchos de ellos agrupados en la denominada Coalición Pro Acceso[43], colocaron la transparencia en la agenda política, en un contexto de creciente crisis institucional, política y económica.

El siguiente paso fue que tales demandas recalaran en los programas de los diversos partidos políticos, siendo el PSOE el que ganó las elecciones en los años 2004 y 2008. No hubo, sin embargo, ningún proyecto de ley en materia de transparencia en ninguna de las dos legislaturas; tan solo en la segunda (2008-2011), la cámara baja instó al Gobierno, mediante Resolución 33, de 20 de julio de 2010, aprobada tras el Debate sobre el Estado de la Nación, a presentar en el plazo de un año un proyecto de ley de acceso a la información pública.

Varias fueron las iniciativas y acontecimientos que tuvieron lugar antes del proyecto de ley que se convertiría en norma de forma definitiva en nuestro país, la mayor parte de las primeras sin largo recorrido. Entre ellas:

---

42 DSCD nº 248, de 23 de enero de 2013, p. 17.

43 Se plantea como una plataforma de organizaciones e individualidades orientada a fortalecer la capacidad y poder para lograr el Acceso a la Información Pública. Los datos sobre sus componentes, su filosofía y sus iniciativas se pueden consultar en https://www.proacceso.org/ Destacan especialmente los 10 principios que promueve: "Uno. El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de toda persona. Dos. El derecho de acceso a la información se aplica a todas las entidades públicas, a todos los poderes del Estado y a todas aquellas entidades privadas que realicen funciones públicas. Tres. El derecho de acceso a la información se aplica a toda la información elaborada, recibida o en posesión de las entidades públicas, sin importar cómo esté almacenada. Cuatro. Realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito. Cinco. Los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes. Seis. Principio de publicidad de la información: el secreto y la denegación de la información son la excepción. Siete. Las denegaciones de acceso a la información deben ser limitadas y estar debidamente motivadas. Ocho. Toda persona tiene el derecho a recurrir las denegaciones de acceso o la no contestación a las solicitudes realizadas. Nueve. Las entidades públicas, a iniciativa propia, deben poner a disposición del público información básica y esencial sin que sea necesario realizar una solicitud. Diez. El derecho de acceso a la información debe ser garantizado por un órgano independiente.

- La Proposición de Ley Orgánica de Principios y Medidas contra la Corrupción y por la Transparencia en la Gestión Pública presentada en el Congreso de los Diputados por Unión Progreso y Democracia[44].
- La eclosión del Movimiento del 15-M, *Democracia Real Ya*, que compartía con diversas organizaciones de la sociedad civil, así como con académicos españoles, la reivindicación de la necesidad de una Ley de Transparencia
- La moción de 21 de junio de 2011, del Congreso de los Diputados, que fue aprobada por unanimidad, instando al Gobierno a presentar antes de agosto un proyecto de ley de transparencia
- La Proposición de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, presentada por el Grupo Parlamentario Popular el 28 de junio de 2011[45].
- La Resolución del Congreso de 30 de junio de 2011, aprobada por unanimidad, por la que de nuevo se instaba al Gobierno a presentar un Proyecto de Ley de Transparencia antes de agosto del mismo, y a ratificar el CEADP.
- Aprobación del Gobierno el 29 de julio de un Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, un texto concebido más bien en clave electoral, habida cuenta de que su presentación tuvo lugar de forma paralela a hacer público el adelanto electoral.
- Proposición de Ley del Gobierno Socialista, recién iniciada la X Legislatura, el 13 de diciembre de 2011
- Y finalmente, el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, presentado por el Gobierno el 23 de marzo de 2012, que tras una densa y novedosa tramitación, se convirtió en la Ley 13/19, LTAIPBG.

### 3.2.2. Nacimiento y aspectos más debatidos de la nueva ley

Se ha aludido al contexto de aparición de la ley, y quizá ésta fuera una de las causas más relevantes que expliquen su peculiar tramitación, novedosa y distinta a todas las normas aparecidas hasta entonces, queriendo primar la transparencia y la participación en todo su proceso de elaboración. Cierto que con posterioridad, la Ley 39/15, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), ha establecido para los anteproyectos de ley presentados por el gobierno toda una serie de principios de buena regulación, que se traducen en toda una serie de obligaciones concretas a respetar en el proceso de elaboración de las normas. Entre los primeros, la transparencia, en virtud del cual se deberá posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a los documentos propios del proceso de elaboración de la normativa, así como que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en el mismo. Como obligaciones concretas, la LPAC dispone la consulta[46], audiencia[47] e

44 BOCG (Congreso de los Diputados) de 15 de Abril de 2011, núm. 314-1.

45 BOCG (Congreso de los Diputados) de 15 de Julio de 2011, núm. 326-1.

46 Consulta pública que se llevará a cabo a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa. b) La necesidad y oportunidad de su aprobación. c) Los

información públicas[48]. Sin embargo, tales obligaciones, establecidas con dicho alcance, son posteriores a la aparición de la LTAIPBG, en cuya elaboración se potenció la participación de la ciudadanía y de diversos sectores de la sociedad civil, con intereses bien distintos, de una forma realmente destacable.

Señala Guichot (2014b: 23) que el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, presentado por el Gobierno el 23 de marzo de 2012, fue sometido a un novedoso procedimiento de consulta pública entre los días 26 de marzo y 10 de abril, cuyas aportaciones no recibieron publicidad. Ello fue objeto de críticas, al igual que el propio texto fue cuestionado desde diversos medios de comunicación, dando todo lo anterior lugar a la aprobación de un segundo Anteproyecto por el Gobierno, que recogió las propias reflexiones del ejecutivo, así como influencias de aspectos abordados en Jornadas de estudio, o aportados en el trámite de consulta pública, y en otras vías de debate e influencia, incluidas las propuestas recibidas de un grupo de expertos constituido al efecto en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

El Anteproyecto fue asimismo informado por un organismo esencial en punto a la materia que nos ocupa, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), así como dictaminado por el órgano consultivo superior del Estado en materia jurídica, el Consejo de Estado.

El Consejo de Estado emitió un dictamen facultativo (el 707/12) sobre el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El Dictamen fue, en general, complaciente con el texto (Jiménez Asencio, 2012), sin perjuicio de realizar algunas consideraciones interesantes. En general considera un dato muy positivo la elaboración del texto, considerando que el mismo sitúa al ordenamiento jurídico español en la órbita de otros Estados que cuentan ya con una legislación interna específica en materia de transparencia, al tiempo que favorece la adhesión de nuestro país a los instrumentos internacionales vigentes. El Consejo de Estado considera que esta iniciativa legislativa entronca de forma directa y clara con el principio democrático y supone un ejercicio de responsabilidad, tratando de establecer un marco jurídico de referencia en las materias que regula. No obstante este juicio favorable, el alto órgano consultivo considera necesario realizar algunas observaciones en cuanto a su alcance y engarce en el ordenamiento jurídico. Las principales tienen que ver con los aspectos siguientes:

- El texto legal tiene un carácter abierto, genérico e indeterminado en muchos de sus preceptos, lo que, unido al carácter horizontal de la norma, que se proyecta sobre el conjunto del ordenamiento, así como a su amplio ámbito subjetivo de

objetivos de la norma. d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias /Art. 133.1 LPAC).

47 El art. 133.2 de la LPAC señala que, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades

48 Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto (Art. 133.2, 2º párrafo).

aplicación, puede generar problemas de seguridad jurídica, así como conflictos de interpretación o aplicación

- Existen dudas en relación con el alcance concreto y aplicabilidad del proyecto a determinados ámbitos o sectores; su formulación podría determinar que la normativa contenida en el anteproyecto se aplicara únicamente de forma residual, mermando su eficacia
- Necesidad de articular el engarce de esta norma con otros regímenes especiales, ya que podría existir un solapamiento o duplicidad de regímenes, cuando no una verdadera colisión normativa, en temas como subvenciones, publicidad de contratos del sector público o protección de datos de carácter personal
- Critica algunos aspectos de la reclamación potestativa ante la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios. También el plazo de resolución de la solicitud de acceso, no así el sentido del silencio.
- En materia de buen gobierno, existen en la norma términos abstractos, vagos y excesivamente abiertos; el dictamen establece el deber de identificar de manera clara las conductas constitutivas de infracción, evitando términos genéricos y ambiguos
- En relación con la protección de datos, establece la necesidad de llevar a cabo una adecuada ponderación de los intereses en juego, a efectos de determinar la existencia o no de un perjuicio, a la hora de procurar la información solicitada
- Por otro lado, las referencias a la Administración local en este dictamen fueron escasas, y se abordarán en el apartado correspondiente.

En cuanto al informe de la AEPD, se trata de un dictamen razonado, que no fue objeto de la misma publicidad que el anterior, y que se centra casi exclusivamente en las complejas relaciones entre publicidad y protección de datos, el más complejo de los límites que menciona la ley. La divulgación de la información pública implicará un tratamiento específico sobre los datos de carácter personal, cuya protección deberá ser objeto de ponderación, frente a las lícitas exigencias de publicidad que la ciudadanía también merece. Gran parte de sus recomendaciones fueron definitivamente incorporadas al texto del Proyecto de Ley de Transparencia.

La tramitación en el Congreso fue larga, y el plazo de presentación de enmiendas no concluyó hasta que no finalizó la ronda de expertos, un trámite asimismo novedoso que contó con personalidades y profesionales propuestos por los diversos grupos políticos, especialistas en muy variados temas[49], todos ellos en la órbita de los aspectos

[49] Entre ellos cabe mencionar al Director de la Agencia Española de Protección de Datos, Rodríguez Álvarez; la Directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, Bárbara Fondevila; a diversos representantes del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España, Garrigues Walker y Lizcano Álvarez; al Presidente del Tribunal de Cuentas, Álvarez de Miranda García; académicos como Guichot Reina, Sánchez de Diego y Fernández de la Riva, Villoria Mendieta, Fernández Rodríguez, Descalzo González, Innerarity Grau o Juan Alfonso Santamaría Pastor; la Presidenta de la Asociación de Archiveros en la Función Pública, De Andrés Díaz; miembros de la Coalición Pro Acceso, como De la Nuez Sánchez-Cascado; el representante de RADA, Red de Abogados para la Defensa Ambiental, Ruiz Salgado; el representante portavoz del

regulados en la nueva ley. En definitiva, se trató de un proceso muy participativo[50], que consiguió mejorar la norma, transformándola en su propio recorrido mucho más allá de las meras enmiendas fruto del trámite convencional que toda ley incorpora[51].

A lo largo de los diversos trámites que siguió la norma, y singularmente en las comparecencias realizadas durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, fueron varias las cuestiones que efectivamente nuclearon el debate, al margen de alguna más ya mencionada –por ejemplo, la inclusión del buen gobierno en la norma-. En concreto, los aspectos más controvertidos fueron los siguientes:

- El ámbito subjetivo de la ley
- La naturaleza de derecho fundamental o no del derecho de acceso a la información pública; y en relación con el tema anterior, la naturaleza de ley orgánica u ordinaria de la ley
- La invasión competencial del espacio normativo de las Comunidades Autónomas, especialmente mediante la articulación de la LTAIPBG como legislación básica. Diferentes grados de transparencia en España, conveniencia o no de un régimen jurídico único.
- La necesidad de incluir sanciones y, en su caso, incentivos, para fomentar el cumplimiento de la ley[52].

---

Foro por la Transparencia, Joan Navarro; la Defensora del Pueblo, Becerril Bustamante; el Síndic de Greuges de Catalunya, Ribó i Massó; periodistas, como el corresponsal de ABC en Londres, Borja Bergareche, o el Director del Diario.es, Ignacio Escolar García; el Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Pendás García; el exdirector de Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra, Garmendia Pérez; el experto en Transparencia y fundador y director de Ideograma, Gutiérrez-Rubí; el Secretario de Participación Social e Institucional de Unión General de Trabajadores, UGT, Monell i Lliró; el Secretario de Comisiones Obreras, CCOO, Benito Balenciano; o el Presidente de la Comisión de Responsabilidad Social Empresarial de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, CEOE, Lázaro Montero de Espinosa.

[50] Así lo constató la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Sáenz de Santamaría, en el debate de totalidad: “Antes de exponer su ámbito de aplicación y contenido de esta ley, el fondo, permítanme que me detenga en las formas, en el procedimiento que se ha seguido para su elaboración. Este proyecto que hoy discutimos ha sido uno de los primeros en ver la luz en el Consejo de Ministros. El día 23 de marzo de 2012 el Gobierno aprobó un texto inicial y acordó la apertura de un proceso de consulta pública electrónica para que los ciudadanos pudieran conocer y dar su opinión sobre el borrador. Más de 80.000 personas participaron en él y aportaron 3.700 observaciones. También hemos querido escuchar a los expertos y lo hicimos a la hora de redactarla, y lo ha hecho esta Cámara al pactar la comparecencia en la Comisión Constitucional de asociaciones, representantes de diversas instituciones y expertos que han dado su opinión sobre el texto propuesto por el Ejecutivo. (…) Fue voluntad conjunta de los grupos y con ellos del Gobierno que antes de cerrar los plazos de enmiendas se pudiera escuchar a los expertos propuestos por todos y cada uno. (…) Si el anteproyecto ya recogió sugerencias de los ciudadanos, el proyecto recogerá propuestas de todos los grupos de esta Cámara”. DSCG nº 117, de 30 de mayo de 2013.

[51] El Diputado Esteban González Pons, del Grupo Parlamentario Popular, ensalzó las numerosas aportaciones realizadas al texto de la norma, por diferentes vías, y la mejora de que la misma había sido objeto, generando consensos en muchos temas inicialmente controvertidos: “Es verdad que esta es una ley que está teniendo una tramitación inhabitual en el Congreso de los Diputados, que incluso me atrevería a calificar de ejemplar, por lo menos hasta este momento, porque no estando abierto todavía el plazo de enmiendas, ya hemos ido modificando tácitamente el proyecto, que ha ido creciendo, mientras el consenso se ha ido consolidando”. DSCD nº 295, de 10 de abril de 2013.

- La falta de inclusión de los *lobbies* en la ley
- La cuestión del silencio administrativo en materia de acceso a la información
- Los límites a dicho derecho; especialmente, la protección de datos de carácter personal
- La existencia de un órgano de control verdaderamente independiente.

En este apartado se aludirá tan solo a dos de ellas, no abordando el resto, en la medida en que su análisis pormenorizado no forma parte en sentido estricto de esta investigación, centrada en la implantación de la transparencia en el ámbito local[53]. Los dos temas tienen que ver con temas competenciales, que en último extremo pudieran tener trascendencia en el alcance y enfoque de la transparencia en el ámbito local; de hecho en el debate en las cámaras, en muchas ocasiones la administración autonómica y la local se encontraban unidas en la reivindicación de algunos comparecientes -fundamentalmente, representantes políticos de los grupos nacionalistas-, siempre a cuenta de la cuestión competencial[54].

Así, la consideración del derecho de acceso a la información como fundamental o no, y su consiguiente regulación por ley orgánica u ordinaria, va a influir en la posibilidad de que las leyes autonómicas puedan o no desarrollar tal derecho, y por tanto también lo hará directamente en el régimen de la transparencia en la Administración local, ya que la práctica totalidad de leyes autonómicas se declaran aplicables a los entes municipales de su territorio[55]. También y por el mismo motivo, tiene relación con el tema que centra nuestro estudio, el juego de las competencias estatales y autonómicas articuladas a través de la legislación básica.

Por su parte, las cuestiones abordadas en las sesiones parlamentarias más específicamente relacionadas con el ámbito local, serán analizadas en el apartado correspondiente.

---

52 La LTAIPBG no llegó a prever realmente un régimen sancionador por el incumplimiento de sus previsiones en materia de transparencia. Únicamente, y ante las críticas que suscitó esta cuestión durante la tramitación pre-parlamentaria y parlamentaria, incluyó como infracción grave a los efectos de la normativa de régimen disciplinario los incumplimientos reiterados de las obligaciones de publicidad activa (art. 9.3) o de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso (art. 20.6)

53 Ello sin perjuicio de que algunos temas esenciales de dicha relación, como el ámbito subjetivo de la norma, los límites al derecho de acceso a la información, el silencio administrativo o el órgano de control, lógicamente se abordarán con un cierto detalle al exponer el contenido de la ley.

54 Muestra de ello, el discurso de Emilio Olabarría, por el Grupo Parlamentario Vasco, quien señaló en relación al proyecto de ley: "También dudo de que tenga habilitación competencial para regular materias que hacen referencia a competencias de las comunidades autónomas de naturaleza exclusiva vinculadas a sus previsiones estatutarias en materia de autogobierno y para la Administración local -por citar un ejemplo hablaría del artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Gernika, que establece competencias exclusivas, sin perjuicio de las forales, que además se van a respetar en la nueva Ley de Bases de Régimen Local-, porque también las competencias autonómicas en materia de régimen local son exclusivas y corresponden a las instituciones vascas". DSCD nº 248, de 23/1/13, p. 7.

55 En el apartado correspondiente a la legislación autonómica y local en materia de transparencia, se analizará dicha cuestión.

### 3.2.2.1. La naturaleza de derecho fundamental o no del derecho de acceso a la información pública; su regulación por ley orgánica u ordinaria.

Una de las cuestiones que centró gran parte del debate fue la cuestión de si el derecho de acceso debía articularse o no como un derecho fundamental.

La opción escogida por la LTAIPB configura el derecho de acceso a la información pública como un derecho subjetivo a la información directamente vinculado con el derecho de acceso a la información administrativa ("a los archivos y registros administrativos"), consagrado en el artículo 105 b) de la CE.

Sin embargo, numerosos expertos, académicos y representantes de diversas formaciones políticas, defendieron la construcción del derecho de acceso a la información pública a partir de otros derechos constitucionales, reinterpretándolos o más bien posibilitando un significado amplio de los mismos, acorde con los nuevos tiempos y las exigencias de la ciudadanía y de la sociedad actual.

Entre estas opiniones, sustentadas por juristas y por diversos estudiosos del tema de la transparencia (de hecho, este posicionamiento fue defendido por gran parte de los comparecientes en el proceso de aprobación de la ley en el Congreso), destaca la que presenta el derecho de acceso a la información pública desde la óptica de la libertad de información. Esta opinión fue preponderante, mas no fue la única, ya que durante la tramitación de la ley también se trató de vincular el derecho de acceso de información pública con otros derechos fundamentales, como el derecho de participación en los asuntos públicos, previsto en el artículo 23 de la CE.

Entre los comparecientes, defendieron la consideración del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, entre otros, Guichot, quien se apoyaba en consideraciones de derecho comparado, jurídicas y sociológicas[56]; Sánchez de Diego y Fernández de la Riva, que entre otros argumentos trajo a colación normativa y jurisprudencia internacionales[57], consideraba insuficiente el anclaje que otorgaba a la

[56] El profesor señalaba: "En el derecho europeo y comparado la perspectiva actual preponderante es su consideración como un derecho fundamental. (…) Me parece difícil cuestionar a día de hoy que el acceso a información sobre la gestión pública, que solo está en poder de la Administración pública y que, por tanto, contribuye de forma esencial a la formación de una opinión pública informada, no está dentro del derecho fundamental, la libertad de información. (…) . Como nota política les diré que desde un punto de vista sociológico, desde el que también hay que interpretar adicionalmente los derechos, difícilmente a los ciudadanos se les puede explicar en 2013 que el derecho de acceso a la información y la transparencia no son un derecho fundamental". DSCD nº 254, de 12/2/13, p. 18

[57] Mencionó, en este sentido, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos y la interpretación del Comité de Derechos Humanos realizada en 2011 subsumiendo dentro de la libertad de información que aquel enuncia en su artículo 19, al derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. Citó sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que interpretan que el artículo 10 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales incluye también el derecho de acceso a la información pública como parte integrante de las libertades informativas. Detalló dos casos (el segundo, la sentencia Kennedy), los dos contra el Estado de Hungría, reconociendo que el acceso a fuentes documentales originales para la investigación histórica constituye parte y elemento esencial del derecho a la libertad de expresión. Una interpretación similar a la realizada en la Corte

libertad de información el art. 105 b) de la Constitución, y señaló que los derechos fundamentales no están enumerados en un catálogo cerrado, sino que se pueden crear nuevos derechos fundamentales[58]; o De la Nuez Sánchez-Cascado, de la Coalición Pro-Acceso, subrayando que asumir el derecho de acceso como un derecho fundamental le otorgaría un especial sistema de protección y lo reforzaría caso de colisión con otros derechos considerados fundamentales[59]. Idéntica opinión observaron el periodista Ignacio Escolar[60]; el catedrático Villoria Mendieta[61]; el experto en transparencia Gutiérrez- Rubí[62]; o Monell i Lliró, representante de UGT[63].

En el mismo grupo se alinearon algunos representantes políticos, que incluso fundamentaron su enmienda a la totalidad en el hecho de que el derecho de acceso a la información no se considerara un derecho fundamental, al amparo del artículo 20 de la Constitución, como el diputado Martínez Gorriarán, por el Grupo de Unión Progreso y Democracia[64]; o Nuet Pujals, en representación del grupo la Izquierda Plural[65].

Un grupo más reducido de expertos se mostraron más tibios al expresar su opinión al respecto, o incluso se manifestaron en contra de considerar el acceso a la información un derecho fundamental. Entre estos últimos, el profesor Fernández Rodríguez, partidario de una interpretación no extensiva de los derechos fundamentales contemplados en la

---

Interamericana de Derechos Humanos, en concreto en la sentencia del caso Claude Reyes contra Chile, del año 2006. DSCD nº 254, de 12/2/13, p. 27

58 DSCD nº 254, de 12/2/13, p. 27

59 DSCD nº 290, de 20/3/13, p. 31

60 DSCD nº 290, de 20/3/13, p. 22-24.

61 El académico declaró: “Hubiera sido ideal que la ley se fundara en el artículo 20 de la Constitución española y no en el 105.b) porque de alguna forma hubiéramos constitucionalizado como derecho fundamental la transparencia”. DSCD nº 308, de 24/4/13, p. 2

62 En palabras del fundador de *Ideograma*: “La transparencia y el acceso a la información es un derecho fundamental reconocido por Naciones Unidas, y así debe estar reconocido con todas sus consecuencias legales y políticas”. DSCD nº 308, de 24/4/13, p. 8

63 El Secretario de Participación Social e Institucional de UGT argumentó: “Defendemos que esta ley, además de desarrollar los derechos del ciudadano en relación con la Administración, debería tener su anclaje en los artículos 20 y 23 de la Constitución. La información y la publicidad son derechos cívicos fundamentales que, equilibrados con el derecho a la privacidad, son garantías de control en el sistema democrático. DSCD nº 336, de 6/6/13, p. 5

64 En su intervención justificando su enmienda a la totalidad, el diputado señaló: “Nos parece básico y fundamental que se desarrolle la ley como un derecho básico a partir del artículo 20 de la Constitución. No estamos de acuerdo con la interpretación restrictiva que hacen ustedes de la Constitución cada vez que hay que interpretarla. En España la Constitución solo se extiende y se amplía como derechos cuando es para satisfacer reclamaciones nacionalistas y nunca cuando es para satisfacer reclamaciones de derechos de los ciudadanos. Y este es un caso palmario de lo que estamos hablando. (..) Es posible y no solo eso, sino que forma parte de las competencias legislativas del Parlamento, de esta Cámara, desarrollar la Constitución interpretándola a favor y no en contra de reclamaciones ciudadanas legítimas y además de mejora de la democracia. Por lo tanto, nos parece que esta debería ser una ley orgánica y que debería basarse en una interpretación mejorativa del artículo 20 de la Constitución española”. DSCD nº 117, de 30/5/13, p. 19

65 Este fue el primer motivo en el que su grupo basó la enmienda a la totalidad: “Siete aspectos que quiero señalar para una enmienda global a este proyecto de ley. El primero, el futuro, señoras y señores diputados, es legislar sobre transparencia y derecho al acceso a la información como un derecho fundamental…”. DSCD nº 117, de 30/5/13, p- 20.

Constitución[66]; una opinión similar a la que esgrimió el Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Pendás García[67]. En el primer grupo, Borja Bergareche, que calificó de defensivas -frente a la protección de datos-, las razones para interpretar el derecho de acceso como un derecho fundamental[68].

No entraremos ahora en la discusión anterior, un tema complejo por el gran número de cuestiones y matices que la misma puede plantear. En relación a la materia que estamos analizando, solo nos interesa por las consecuencias que puede tener el hecho de que la transparencia y el acceso a la información pública fueran reguladas por ley orgánica o por ley ordinaria, desde el punto de vista de sus implicaciones para posteriores desarrollos desde la Administración autonómica[69].

Esta cuestión surgió en el debate parlamentario, donde se puso de manifiesto que la catalogación del derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, y su consiguiente regulación por ley orgánica; e incluso una forzada regulación por ley orgánica, en aras de posibilitar una mayor protección del mismo, conllevaría lógicamente consecuencias normativas, y podría traer consigo problemas de otra índole, en la medida en que eventualmente complicaría la ulterior regulación de ciertos aspectos en materia de transparencia por parte de las administraciones autonómicas. Un argumento que, durante el debate sobre la ley realizado en el Congreso, pusieron de relieve diputados de formaciones políticas distintas: así, Olabarría Muñoz[70],

66 El académico declaró: "Estoy absolutamente en contra de reconocer a este derecho de información pública la condición de derecho fundamental. (..) Cuando empezaron los Estatutos de Autonomía de la tercera hornada a incluir una tabla de derechos, inventando nuevos derechos fundamentales, yo escribí una cosa en el libro-homenaje a un compañero mío, Lorenzo Martín-Retortillo, que se llamaba, *Demasiados derechos*. Estoy hasta el pelo y más arriba de derechos. (...) De derechos fundamentales, con los que tenemos, sobra". DSCD nº 254, de 12/2/13, p. 43.

67 Este experto argumentó: "Los derechos fundamentales son los que son y están en el título primero de la Constitución. La creatividad jurídica tiene sus límites. He leído algunas intervenciones en esta sala en las que se habla de salto con pértiga. Uno puede construir y reconstruir y extraer un derecho fundamental de cualquier sitio, pero no es una buena técnica". DSCD nº 301, de 17/4/13, p. 4.

68 El periodista señaló: "Imagino que somos presos de nuestro propio ordenamiento, que establece que hay unos derechos que son fundamentales y otros que no lo son, con toda la jerarquía, pero también con toda la subjetividad que ello implica. Creo que hay argumentos para defender que debe ser un derecho fundamental, pero son argumentos defensivos. Es legítima la preocupación -y yo la tengo- de que en una hipotética primera sentencia del Tribunal Constitucional todo este esfuerzo por una nueva cultura política quede barrido ante la protección superior del derecho a la intimidad". DSCD nº 295, de 10/4/13, p. 19.

69 Por otro lado, y al margen de que la consideración del derecho de acceso a la información como fundamental implique su regulación mediante ley orgánica, por supuesto, hay otras derivaciones, como su diverso régimen de protección si se considera o no un derecho fundamental, quedando abierta la posibilidad, en el primer caso, de ser defendido a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, o mediante un recurso ordinario basado en los principios de preferencia y sumariedad.

70 "Primero hace falta analizar si es posible constitucionalmente atribuir el carácter de derecho fundamental y ley orgánica a esta ley. Mi opinión …es que no es posible, porque la Constitución lo impide, pero no solo la Constitución, sino el carácter plurinacional y las competencias autonómicas de las comunidades autónomas de una determinación de esta ley en función de su carácter orgánico y la atribución a este derecho de un derecho fundamental impediría el ejercicio de competencias autonómicas estableciendo leyes de transparencia en el ámbito autonómico, lo cual para un partido como al que represento no es una cuestión baladí". DSCD nº 295, p.26.

por el grupo Vasco; por parte de CIU Jané i Guasch[71]; o Esteban González Pons, en representación del Partido Popular[72]. La propia Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Soraya Sáenz de Santamaría, así se lo hacía notar a determinados representantes políticos autonómicos, partidarios de la consideración del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental, destacando que una ley orgánica, en contraposición a la legislación básica, agotaría el terreno susceptible de regulación por parte de las leyes autonómicas[73]. Precisamente el hecho de que los

---

71 "(…) La Constitución es muy clara y tiene unos efectos muy directos a la hora de catalogar cuáles son los derechos fundamentales, qué protección tienen e incluso cómo deberían quedar en una hipotética reforma de la Constitución. La catalogación como derecho fundamental implica también su desarrollo como ley orgánica. Hay muchos aspectos que creo que tienen consecuencias normativas, incluso dentro de las fuentes del derecho, y es necesario no extender más aquello que la Constitución no permite". Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 301, p.9.

"El Título I de nuestra Constitución engloba cuáles son los derechos fundamentales, y dentro de él, en el Capítulo segundo, Sección 1.ª, está muy acotado. Esta categoría jurídica de derecho fundamental no es caprichosa, tiene unas consecuencias constitucionales evidentes y en un Estado compuesto como el nuestro más. En la medida en la que a un derecho le pones la etiqueta de fundamental, a pesar de que no esté incluido en los artículos 14 a 29, de modo caprichoso y lo incluyes, automáticamente tienes que regularlo por ley orgánica; pero también, de acuerdo con el artículo 149.1, hay un aspecto básico de esa regulación que impide a las comunidades autónomas tener su norma propia. La consecuencia de esto es que se altera el régimen competencial del propio Estado compuesto que hemos articulado. Por tanto, debemos reflexionar, porque de manera caprichosa no se puede decir: Me gustaría que fuera considerado derecho fundamental. Esto tiene unas consecuencias. Nada puede ser ley orgánica si el artículo 81 de la propia Constitución no lo prevé de manera expresa. No podemos ir creando nuevos conceptos de leyes orgánicas porque serían inconstitucionales si la propia Constitución no prevé que esa deba ser su naturaleza. (…) Navarra, Galicia e Illes Balears, han regulado ya leyes propias de transparencia y Cataluña está a punto de hacerlo. Por tanto, por afán de conseguir una mayor garantía no ampliemos el ámbito de la ley estatal, porque con ello podemos conculcar el de la normativa autonómica, y creemos que no sería bueno, máxime cuando las administraciones autonómicas tienen una competencia exclusiva…que es la de autoorganización, y en cuanto a la transparencia, también tienen ese ámbito propio que debemos respetar". DSCD nº 295, p.15.

72 El diputado señaló: "Hay que tener en cuenta, además, que si la ley de transparencia fuera orgánica se impediría que las comunidades autónomas pudieran tener sus propias leyes de transparencia". DSCD nº 295, p.17. E incidió en la misma idea, ampliando su argumentación, al establecer que: "La Constitución establece una relación tasada de materias que deben ser objeto de ley orgánica y establece una reserva de ley orgánica para las mismas. Si esta fuera una materia reservada de ley orgánica no cabría ni que la debatiéramos, porque obligatoriamente tendríamos que dar al texto legislativo esa naturaleza. Si podemos no tratarlo como tal, es que no está incluida dentro de la reserva de ley orgánica establecida en la Constitución. Darle a un derecho que no está considerado por la Constitución como derecho fundamental ese carácter produce una cierta petrificación jurídica de ese derecho, ya que, como mínimo, limita la facultad que tienen otros órganos legislativos de tratar esa misma materia. (…) La configuración de un derecho no incluido en la relación tasada de derechos fundamentales que establece la Constitución, ¿en qué medida limita la capacidad de los parlamentos autonómicos de hacer leyes de transparencia? Por querer darle más protección y hacerlo orgánico, a lo mejor estamos impidiendo que después las comunidades autónomas, través de sus parlamentos, puedan hacer leyes de transparencia, y podemos limitar competencialmente las posibilidades de protección del derecho de acceso a la información". DSCD nº 295, p.17.

73 "Aquí quiero diferenciar dos intervenciones diferentes porque hay que mantener la coherencia, lo digo especialmente respecto a Esquerra Republicana de Catalunya. Es muy incoherente mantener que esta es una ley reguladora de un derecho fundamental y, por tanto, una ley orgánica, en cuyo caso las leyes del Estado agotan prácticamente el inmenso contenido de su

partidos nacionalistas renunciaran a que el derecho de acceso a la información pública fuera reconocido como un derecho fundamental porque ello implicaría su regulación por ley orgánica, y correlativamente, la exclusión de las competencias autonómicas en la materia y la imposibilidad de aprobar leyes autonómicas propias, ha sido criticado por diversos autores -por todos, Blanes, que lo considera desolador (2015: 5)-.

#### 3.2.2.2. La invasión competencial del espacio normativo de las Comunidades Autónomas, especialmente mediante la articulación de la LTAIPBG como legislación básica. Diferentes grados de transparencia en España, conveniencia o no de un régimen jurídico único.

Varios temas se plantearon, en este terreno, en el debate parlamentario, todos ellos estrechísimamente relacionados. En primer lugar, es obvio que el Estado tiene competencias exclusivas para dictar legislación básica en una serie de materias, y en este caso así lo hizo. En el debate que tuvo lugar en el congreso de los diputados, sin embargo, se suscitó de forma repetida la cuestión de si dicha regulación respetaba la articulación de los diversos niveles normativos existentes en nuestro país.

El tema fue planteado por parte de los diputados nacionalistas, vascos y catalanes, que en muchos casos interpelaron al respecto a los expertos. Casi todos ellos criticaban que el proyecto de ley se adentraba en competencias organizativas y de autogobierno. Así lo hizo Olabarría Muñoz[74]; o por parte de Convergencia i Unió, el diputado Ciuró[75]. Guichot tan solo apreció tal invasión competencial en el ámbito de buen gobierno[76], mientras que, a su entender, el Gobierno había hecho en este proyecto "una interpretación amplia de adónde llegan las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas sobre el título de transparencia y acceso a la información"[77].

regulación porque son derechos fundamentales y, por otro lado, decir que son las comunidades autónomas las que tienen que desarrollar aspectos concretos. Señores de Esquerra Republicana de Catalunya, una cosa u otra. Si es un derecho fundamental se agota la totalidad porque no puede existir legislación básica, la legislación es completa para garantizar la igualdad. Si es un derecho de otra naturaleza, en ese caso pueden, como se ha hecho en algunas comunidades autónomas, regularlo". DSCD nº 117, p. 26.

74 El diputado vasco señaló: "Yo observo vulneraciones —unas más tangenciales y otras más directas— del Estatuto de Autonomía de Gernika —que es el que conozco mejor"

75 "Me gustaría saber si están de acuerdo en que una buena ley de transparencia debería clarificar perfectamente y preservar específicamente lo que supone la gestión de un Estado complejo como el nuestro. Es sabido que un Estado unitario es de mucha más fácil gestión, un Estado complejo es más difícil, con lo cual el reto de poder preservar esta garantía de derecho a acceder a la información, y por tanto respetando la diversidad del territorio del Estado español y por tanto las competencias que son propias de cada Administración, debería también ser un punto que se contemplara en esta ley de transparencia".

76 En respuesta a las preguntas de los nacionalistas, el académico señaló: "Yo haría una distinción, que creo haber hecho en la exposición inicial, entre el título de transparencia y acceso a la información y el de buen gobierno. El de buen gobierno creo que incurre en razones de inconstitucionalidad, incluidas competenciales".

77 Una opinión mucho más benévola que la que le merecía el título dedicado al buen gobierno, al que atribuyó el incurrir en razones de inconstitucionalidad, incluidas competenciales. DSCD nº 254, p.34.

Fue también otro administrativista, el profesor Descalzo González, quien planteó que resultaba complicado aclarar el ámbito de aplicación de la ley dentro del complejo sistema normativo de nuestro Estado autonómico. Así, en una de sus intervenciones hizo un detallado repaso sobre esta cuestión, señalando, en primer lugar, las razones que la norma esgrimía para justificar su carácter de legislación básica (establecer y regular las bases del régimen jurídico aplicable a todas las administraciones públicas, en materia de acceso a la información, archivos y registros). También acepta, aunque tan solo parcialmente, el propósito confesado de la norma de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública (aunque el Sr. Descalzo se encarga de subrayar que en nuestro país ya había muchas leyes de transparencia y de acceso a la información y de publicidad en muchos ámbitos[78]). Sin embargo, a continuación expresa la paradoja de cómo, siendo la ley de transparencia legislación básica, asume una posición supletoria respecto de otras materias que tienen previstos regímenes específicos de publicidad en la materia (reutilización, materia ambiental y archivos que no tengan condición de oficina de gestión[79]). En su opinión, el proyecto de ley es confuso con respecto a su posición en el ordenamiento jurídico:

> "En relación con las dos cláusulas de supletoriedad, que se construye una sobre otra, ¿qué se quiere decir? ¿Es supletoria respecto a la legislación general estatal, específica y de la legislación autonómica o solo supletoria de la específica general, pero es básica respecto de la autonómica? Esa disposición final da lugar a distintas interpretaciones, sobre todo cuando vamos a ver que ya hay comunidades autónomas que están regulando y estableciendo regímenes sobre el acceso a información. ¿Cuál va a ser la posición de esta ley, que en principio se predicaría que es básica por el 149.1.18, pero que después ella misma se reclama supletoria y además con bastante insistencia en dos apartados, con lo cual amerita una reflexión en esta cuestión?"

Descalzo González también criticó que, en su rol de legislación básica, la ley haga un poco dejación de la función de obligar a todas las administraciones a que haya un portal de la transparencia, al prever un instrumento que es fundamental, solo para el caso del Estado, no realizando previsiones obligatorias en la materia para las administraciones autonómica y local[80].

En torno a esta cuestión, esto es, la eventual invasión competencial por parte de la Ley estatal del espacio normativo de las CCAA y, en sentido más amplio, el juego de las competencias entre ambas Administraciones en materia de transparencia, a día de hoy, una vez transcurridos varios años de rodaje de la norma estatal y, particularmente, tras las diversas regulaciones que con posterioridad a la misma han aparecido en el ámbito

[78] " (…) en muchos de ellos por imperativo de las directivas comunitarias en materia medioambiental, de contratos, es decir, que no partíamos de cero". DSCD nº 301, p.15.

[79] "En todo caso, esta idea de que en esta nueva ley, y sobre la base del título competencial… podríamos pensar que se establecen las bases del régimen jurídico, pero en verdad esa primera idea se ve claramente afectada por la posición supletoria que asume frente a cualquier otra regulación". DSCD nº 301, p.16.

[80] "No parece razonable desde la perspectiva de los artículos 149.1 y 149.18 que el desarrollo del portal de la transparencia previsto en los posteriores artículos 8.1 y 8.2 sea solo una exigencia para la Administración General del Estado y no lo sea para la Administración autonómica y la local. En este contexto, si estás obligado a lo más, resulta que luego no estás obligado a lo menos, a hacer un portal de la transparencia que además es un instrumento fundamental para ese acceso y ese ejercicio de los derechos de los ciudadanos de una manera igual". DSCD nº 301, p.17.

autonómico, contamos con jurisprudencia constitucional que ha arrojado luz sobre algunos aspectos relativos al tema. En este ámbito destaca la Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 104/2018, de 4 de octubre de 2018[81]. El fallo se dictó en la cuestión de inconstitucionalidad 5228-2017, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón respecto al artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón.

La cuestión competencial se planteó a propósito de la regulación que del silencio administrativo, en relación con las solicitudes de acceso a la información, llevaba a cabo la Ley de Transparencia 8/2015, de Aragón, en su artículo 31.2, que lo configuraba como positivo, a semejanza de muchas otras normas autonómicas en la materia (por citar algunas, la Ley 19/2014 catalana de transparencia; la Ley Foral de transparencia 5/2018, de Navarra; la Ley 2/2015, de Transparencia de la Comunitat Valenciana). La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón planteó la cuestión de inconstitucionalidad por la eventual inconstitucionalidad de dicho precepto autonómico, basada en la posible transgresión del artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, norma estatal básica.

La sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018 lleva a cabo, en relación con la cuestión planteada, una serie de interesantes consideraciones. Así, comienza señalando que nos encontramos con un caso de inconstitucionalidad mediata, ya que la posible inconstitucionalidad de la norma autonómica no proviene de su directa confrontación con la Constitución, sino de su examen a la luz de otra norma (infraconstitucional) dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias, en particular en materia de regulación del procedimiento administrativo común, una materia que le corresponde con carácter exclusivo en virtud de lo que a tal efecto dispone el artículo 149.1.18 CE.

En estos casos, el propio Tribunal Constitucional ha condicionado la posible existencia de una infracción constitucional a la concurrencia de dos circunstancias (así lo ha determinado, entre otras, en las SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3; 94/2014, de 12 de junio, FJ 2; 166/2014, de 22 de octubre, FJ 3; 155/2016, de 22 de septiembre, FJ 3, y 28/2017, de 16 de febrero, FJ 4). En primer lugar, es necesario que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución atribuya inequívocamente al Estado. Por otro lado, se requiere que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que, de otro modo, la posible compatibilidad entre ambas impediría hablar de invasión competencial de la segunda de un terreno claramente atribuible a la primera.

El Tribunal Constitucional comienza analizando, para el precepto objeto de análisis, esto es, el artículo regulador del silencio administrativo, el titulo competencial adecuado, de entre los citados por la disposición adicional octava de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Tras descartar el encuadre en el artículo 149.1.1 CE -condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles-, así como en el 149.1.13 CE - bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica-, el Tribunal concluye que el título competencial oportuno en el que en el que puede residenciarse formalmente la referida norma es el previsto en el artículo 149.1.18 CE, ya

81 Ver http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25747

que la regulación de los efectos del silencio, o de la falta de resolución expresa de la Administración, tiene un carácter marcadamente procedimental.

Aceptada dicha premisa, el Alto Tribunal se plantea si la regulación del silencio que lleva a cabo la Ley 19/13 de Transparencia, encaja en la previsión de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), o si por el contrario desbordan ese marco al invadir competencias propias de la Comunidad Autónoma. Y el Tribunal Constitucional concluye determinando el carácter legítimo de la regulación estatal del silencio administrativo en esta norma, fundamentado en la finalidad que dicha previsión persigue, que no es otra que proteger una serie de derechos e intereses (derecho al honor, intimidad personal y familiar, protección de datos de carácter personal, secreto profesional, incluso la seguridad y defensa del Estado), frente a la posibilidad de que puedan verse vulnerados o afectados como consecuencia de la inactividad y la falta de respuesta de la Administración a tales solicitudes. Tal es la justificación que el Tribunal Constitucional reconoce a la regla del silencio negativo establecida en el artículo 20.4 de la LTAIPBG, por lo que la norma estatal «cumple una función típica de las normas de «procedimiento administrativo común»: «garantizar un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas» [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)].

Sentada la anterior afirmación, el Tribunal analiza la segunda circunstancia que debe concurrir, para poder estimar la inconstitucionalidad de un precepto (en este caso, el artículo de la ley aragonesa de transparencia), esto es, la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, y que la misma sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial (SSTC 181/2012 y 132/2013). Y el TC concluye que en este caso, la contradicción entre la norma —la autonómica— que establece un régimen general de silencio positivo y la estatal que prevé el silencio negativo es clara, palmaria y evidente, sin que sea posible aceptar la interpretación integradora, entre dos concepciones del silencio cuya antítesis es insalvable.

En definitiva, señala el TC, el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno se encuentra amparado por el título competencial del artículo 149.1.18 CE (regulación por el Estado del «procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas»), al tiempo que los regímenes que sobre el silencio establecen el precepto estatal y el controvertido por la presente cuestión de inconstitucionalidad —artículo 31.2 de la Ley de transparencia de Aragón- son claramente incompatibles. Y de ahí deriva el fallo, que no es otro que Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, y, en consecuencia, declarar que el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, es inconstitucional y nulo.

Hay que mencionar, no obstante, que este fallo ha sido objeto de un voto particular[82], que expresa la discrepancia del Magistrado que la formula con la fundamentación jurídica de la Sentencia estimatoria la referida cuestión de inconstitucionalidad. En dicho voto, se señala que el fallo del Pleno del TC asume de

82 Voto particular formulado por el Magistrado Cándido Conde-Pumpido Tourón.

forma acrítica el criterio de que la regulación del sentido del silencio contenida en el precepto estatal invocado constituye «procedimiento administrativo común» en el sentido del artículo 149.1.18 CE. Tal interpretación no refleja plenamente –en opinión del magistrado discrepante- la doctrina constitucional sobre la distribución de competencias normativas para la determinación del sentido del silencio, contenida en la STC 143/2017. En dicho voto se argumenta que la norma estatal no está regulando un tipo de actividad administrativa, sino el ejercicio de un derecho público-subjetivo, el derecho a saber, como lo prueba el amplísimo ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIPBG, cuyo ámbito de aplicación excede con mucho a la Administración –así, incluye a la Casa Real o a las sociedades mercantiles-. Por otro lado, según este Magistrado, el acceso a la información pública afecta a la competencia autonómica exclusiva de organización de las instituciones de autogobierno.

Por todo lo anterior, en este voto particular se concluye que el título competencial del artículo 149.1.18 CE que invoca la Ley 19/2013 resulta insuficiente no solo para prestar cobertura general a la amplia y concreta regulación que contiene la Ley 19/2013, sino también, en particular, para establecer el sentido negativo del silencio administrativo en este procedimiento de acceso a la información pública. Y en todo caso, aun aceptando que la norma estatal pudiera tener carácter básico, este Magistrado entiende dicho rasgo como un *mínimo común denominador legislativo,* que no debiera impedir que las CCAA pudieran fortalecer el acceso de sus ciudadanos a la información pública de la ciudadanía mediante el fomento de la obligación legal de la Administración de resolver en plazo, otorgándole al silencio un sentido estimatorio o positivo.

En todo caso, la declaración de inconstitucionalidad del Alto Tribunal del precepto de la ley aragonesa que reconoce al silencio un sentido positivo en el procedimiento de acceso a la información, contraviniendo la regulación de la norma estatal, sin duda puede tener consecuencias análogas para el resto de normativas autonómicas, que han establecido idéntico valor a la inactividad de la Administración y a su falta de resolución y oportuna notificación de la misma en plazo.

Volviendo al debate parlamentario de aprobación de la ley estatal de transparencia, otra de las cuestiones que se suscitó en el mismo fue la posibilidad de que existieran distintos niveles de transparencia en nuestro país, esto es, que con el juego de las diferentes normas autonómicas, las exigencias de transparencia en el ámbito público, así como el alcance del derecho de acceso a la información pública tuvieran una extensión y calidad diversas en los diferentes territorios. El perfil y el juego que la ley estatal y básica en la materia desempeñara, como columna vertebral normativa de la transparencia, sería lógicamente determinante, y de ahí que esta temática centrara una parte relevante de las comparecencias de expertos y representantes políticos.

Desde el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia se introdujo dicha cuestión en el debate, enlazándola con el tema de que fuera una ley orgánica u ordinaria la que regulara la transparencia, en la medida en que tal elección pudiera condicionar la amplitud de las regulaciones autonómicas, y con ella el surgimiento de distintos derechos a la transparencia o distintos grados de tenencia y ejercicio de tal derecho en función de lugar de residencia de los ciudadanos españoles[83].

[83] En nombre de UPD expresó tal preocupación Irene Lozano, quien quiso conocer la opinión de Garrigues Walker al respecto, señalando: “Quisiera conocer su opinión sobre las implicaciones

Con argumentos diversos, pero partiendo de una premisa similar, entre el grupo de personas intervinientes en el debate de la cámara baja que expresó su temor a un juego normativo que generara derechos diversos, y con ello su advertencia a los legisladores para que salvaguardaran una igualdad en diversos territorios, se encontraba la presidenta de la Asociación de Archiveros en la Función Pública, la Sra. De Andrés Díaz, quien tras subrayar que transparencia, acceso a los documentos y archivos constituían un trinomio indisoluble, se manifestó a favor de una política de gestión documental global, coherente y eficaz, que estableciera iguales parámetros de acceso a la documentación, de modo que aspectos fundamentales de este derecho, como son la valoración documental, los plazos en el acceso, etc., fueran iguales en las diferentes comunidades autónomas españolas[84].

En la misma línea se expresó De la Nuez Cascado, miembro de la Coalición Pro Acceso y abogada del Estado en excedencia, quien destacó que el paisaje normativo en materia de transparencia en nuestro país se estaba haciendo complejo, disperso, por la existencia de diversas normativas con diferentes definiciones de la amplitud del derecho de acceso. A partir de tal consideración, abogó por que los ciudadanos españoles no tuvieran en distintas comunidades autónomas un grado distinto derecho de acceso, un distinto derecho a la transparencia[85].

Por su parte, Garrigues Walker, en su calidad de representante del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España, señaló –en respuesta a la intervención

---

que puede tener el que no se trate de una ley orgánica, tanto por el carácter hegemónico o preponderante que puede tener como por su facilidad para que la aplicación sea nacional, porque en algunas comunidades autónomas están surgiendo leyes particulares para regular la transparencia y eso con el tiempo puede dar pie a la existencia de derechos distintos o a distintos grados de ejercer un derecho en función de en qué comunidad autónoma viva el ciudadano". DSCD nº 248, p. 22.

84 "Cuando hablaba de una política de gestión documental global, coherente y eficaz, al decir global y al mencionar la ley de archivos que afecte a toda la política documental, me refería a todo el territorio nacional, a que sea coherente en todo el territorio nacional, a que garantice la igualdad de todos los ciudadanos en la capacidad de uso de los documentos, que todos puedan ejercer sus derechos en todos los territorios de la misma forma, y que todos los sistemas archivísticos y las valoraciones documentales sean coherentes. Es decir, que no haya diferentes interpretaciones respecto al acceso ni a la valoración documental en unos territorios o en otros, como sucede en otros países con un régimen de descentralización mayor o menor, que el régimen de acceso sea el mismo y los plazos sean los mismos, y que la política sea global. A eso me refería con global y coherente". DSCD nº 290, p. 29.

85 "¿Cuál es el problema de que haya leyes autonómicas? De las dos que he podido mirar, que son la gallega y la navarra, básicamente el ámbito es muy distinto, y la amplitud con que se reconoce el derecho también es distinta. Por tanto, no estamos en un ámbito organizativo o en un ámbito procedimental, estamos directamente en un ámbito de definición de la amplitud del derecho de acceso. De nuevo pienso que no es razonable a estas alturas que los ciudadanos españoles tengan en distintas comunidades autónomas distinto derecho de acceso, distinto derecho a la transparencia, y esto es lo que parece que se está consagrando. La ley gallega en particular es bastante más generosa, por así decirlo, que la ley estatal, y por ejemplo la ley del Parlamento de Navarra incluye temas sobre participación política que no están en absoluto incluidos en la ley de transparencia, a mi juicio correctamente. Pero quiero decir que estamos ante un ámbito normativo que se está haciendo complejo, disperso, y de entrada suscitando diferencia de derechos de los ciudadanos con respecto a la transparencia según la comunidad autónoma donde se encuentren". DSCD nº 290, p. 9.

de UPD ya mencionada-, que en su opinión no era negativo el que las distintas Comunidades autónomas establecieran mayores niveles de transparencia, a partir del listón mínimo que representaba la ley estatal, cuyos requerimientos debían ser respetados. De hecho, él entendía que esta situación iba a darse con seguridad, y a su juicio era algo positivo[86].

En definitiva, la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se articuló como una ley ordinaria, considerando que la misma desarrollaba un derecho no fundamental (el artículo 105 b), acceso a la información de archivos y registros administrativos), y lo hizo como legislación básica, y ello ha permitido a las Comunidades Autónomas desarrollar tal normativa, así como a las administraciones locales dictar sus Ordenanzas respetando dicho marco legal, lo que en conjunto dibuja un panorama legal de cierta complejidad, cuyas implicaciones serán abordadas en el apartado correspondiente.

En este sentido, el texto definitivo de la LTAIPBG establece que la norma tiene carácter básico, ya que su Disposición final octava, con algunas excepciones, establece que dicha Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.ª (condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), 149.1.13.ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 149.1.18.ª (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, garantía a los ciudadanos de un tratamiento común ante ellas, y procedimiento administrativo común) de la Constitución.

La solución adoptada en relación con la articulación final de la norma, su encaje con los ordenamientos autonómicos y otras modificaciones en cuestiones que podían a priori entrañar mecanismos de control sobre la administración autonómica y local, hizo variar el régimen de apoyos al proyecto de ley, que inicialmente contaba con el beneplácito del PSOE, mientras que finalmente votarían también a su favor los partidos nacionalistas; eso sí, con algunas contrapartidas (Sánchez de Diego, 2014).

De este modo, tal y como relata Guichot (2014b), se presentaron 534 enmiendas, que se debatieron en el Pleno del Congreso el 12 de septiembre de 2013, siendo aprobado el Proyecto por el Pleno del Congreso[87]. En el Senado, tras el Informe de la

[86] "¿Se pueden generar distintos niveles de transparencia a nivel estatal? Es muy posible. Estamos viendo cómo empieza a haber algunas autonomías que están poniendo en marcha su propio proceso de normas de transparencia. ¿Eso ofende al derecho de los ciudadanos? Que en una comunidad haya más transparencia, mayor nivel de exigencia en cuanto a transparencia que en otras ¿ofende algún principio? Personalmente, no me ofende. Me ofendería en el sentido negativo, es decir, que en determinadas comunidades autónomas se generarán menores niveles de exigencia que los que establece la ley de transparencia de aplicación estatal. Eso sí me preocuparía. Que haya más exigencia, personalmente, no solo no me inquieta, sino que incluso me gustaría, porque forma parte de eso en lo que he intentado insistir, y es que una vez que haya una ley de transparencia el nivel de la misma va a ir aumentando de manera absoluta y completa. No tengamos la menor duda en ese aspecto". DSCD nº 248, p. 26.

[87] Lo fue con los votos a favor de Coalición Canaria, los Grupos parlamentarios catalán y vasco y el Grupo Parlamentario popular, mientras que votaron en contra Unión Progreso y Democracia, el Grupo Parlamentario Socialista, Amaiur, Izquierda Plural y la mayoría del Grupo Mixto. BOCG (Congreso de los Diputados) de 18 de septiembre de 2013.

Ponencia, que pasó a ser el Dictamen de la Comisión, el Pleno debatiría las cuatro propuestas de veto, con un sentido de voto similar al del Congreso de los Diputados. Finalmente, la aprobación definitiva de la Ley 19/13, de 9 de diciembre, LTAIPBG, tendría lugar en el Congreso de los Diputados el 28 de noviembre de 2013, publicándose en el BOE de 10 de diciembre.

En cuanto a su entrada en vigor, la misma ha tenido lugar de forma escalonada, en función de lo que dispuso la Disposición final novena, que estableció las siguientes reglas:
– Las disposiciones previstas en el título II (Buen gobierno): entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».
– El título preliminar, Títulos I (Transparencia en la actividad pública) y III (Consejo de Transparencia y Buen gobierno): entrarán en vigor al año de su publicación en el BOE, es decir, el 11 de diciembre de 2014.
– Disposiciones adicionales (ocho) y finales (nueve): al no tener expresamente fijada su entrada en vigor en la disposición final novena, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 del Código Civil, entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el BOE
– Los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley.

### 3.2.3. Previsiones de la Ley 13/19 en materia de transparencia de la actividad pública.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tal y como señala su Exposición de Motivos, tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

En este apartado se analizarán brevemente los contenidos esenciales de las obligaciones de publicidad activa, así como el derecho de acceso a la información, no abordando las cuestiones relativas al buen gobierno, al apartarse del núcleo de la presente investigación, centrada en la transparencia en las administraciones locales, singularmente en los ayuntamientos españoles. Como se ha señalado, resulta oportuno conocer con un detalle razonable estas cuestiones, en la medida en que el trabajo empírico sobre la transparencia municipal analizará de forma concreta la gran mayoría de los aspectos regulados en esta norma.

Si comenzamos con el **objeto de la ley**, y como ya se ha señalado, esta ley tiene 3 ejes, en la medida en que su objeto es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

La transparencia no se define en la ley, pero se articula a través de los principios que la sustentan, que sí aparecen claramente identificados en la norma, que son los siguientes (Barrero, 2014; Subirana, 2014):

- La publicidad, un instrumento para fomentar y promover el principio de transparencia a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El derecho a la publicidad[88] constituye un derecho subjetivo, de configuración legal, universal y general, que posibilita a cualquier ciudadano la posibilidad de acceder a determinada información que posea la Administración, siempre que la misma no tenga relevancia pública y no perjudique a terceros.
- El buen gobierno, identificado con la forma de actuar que debieran observar los líderes políticos, las instituciones públicas, la Administración y los servicios públicos, así como cualquier persona que desempeñe una actividad de gobierno o gestión en entidades privadas que prestan servicios públicos, que debe ser ajustada al ordenamiento jurídico y a los referentes morales y éticos operantes en nuestra sociedad. A tal efecto, la LTAIPBG regula una serie de principios éticos y de conducta que deben regir la actuación de los sujetos a los que les resulta de aplicación.

En este trabajo nos centraremos en la **Transparencia de la actividad pública**, haciendo referencia en este apartado a las principales cuestiones, abordadas en la ley, que configuran su régimen jurídico

### 3.2.3.1. Ámbito subjetivo de aplicación.

Tal y como señala la Exposición de Motivos de la LTAIPBG, el ámbito subjetivo de aplicación del apartado relativo a la Transparencia en la actividad pública es muy amplio e incluye a todas las Administraciones Públicas, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia,

[88] El precedente al derecho de acceso a la información pública lo encontramos en el artículo 2 del Convenio 205 del Consejo de Europa sobre Acceso a los Documentos Públicos, que establece que cada parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo, a acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas; y ello sin que el solicitante pueda ser obligado a dar sus razones para el ejercicio de dicho derecho.
En los debates parlamentarios se puso de manifiesto como un dato importante, que constituía en cierta medida un punto de inflexión, el que el ciudadano no debiera justificar su interés por tener la información. Así, por todos, la diputada Batet Lamaña declaró, interpelando al Síndic de Greuges catalán: "Ha destacado dos elementos muy importantes que ciertamente son bastante novedosos, cosa que ya cuesta porque llevamos bastantes comparecencias. Uno de ellos es la importancia de no tener que demostrar por parte del solicitante un interés directo en la información que se solicita. Hasta ahora, el único artículo que desarrollaba el 105 de la Constitución era el artículo 37 de la Ley 30/1992 y circunscribía la petición de información a un interés legítimo. Aquí se rompe con eso y no tiene sentido por tanto que se le pida motivación o que se le pueda denegar una información por no haber motivado suficientemente por qué se está solicitando esa información. Me parece muy importante porque es un cambio de perspectiva, un cambio de paradigma en las relaciones ciudadano-Administración.". DSCD nº 308, de 24/4/13, p.28.

vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Universidades públicas.

En relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, la Ley se aplica también a las Corporaciones de Derecho Público, a la Casa de Su Majestad el Rey, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, así como al Banco de España, Consejo de Estado, al Defensor del Pueblo, al Tribunal de Cuentas, al Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas.

También se aplica a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación directa o indirecta de las entidades mencionadas sea superior al cincuenta por ciento, a las fundaciones del sector público y a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades a las que se ha hecho referencia.

Asimismo, se aplicará a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y a todas las entidades privadas que perciban una determinada cantidad de ayudas o subvenciones públicas (una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros).

Por último, las personas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas también están obligadas a suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquélla de las obligaciones de esta Ley. Esta obligación es igualmente aplicable a los adjudicatarios de contratos del sector público.

En relación con el ámbito de aplicación, cabe subrayar la notable ampliación de los sujetos obligados que se produjo a lo largo del proceso de elaboración de la ley, ya que este fue un punto clave del debate, que apareció en los propios medios de comunicación durante los años 2012 y 2013, en el trámite de consulta pública electrónica, y desde luego en la discusión sobre el particular suscitada en la Comisión Constitucional del Congreso, donde tanto los expertos convocados como los representantes de los distintos grupos políticos, formularon enmiendas.

El resultado fue el incremento del número de sujetos obligados (Casa Real, partidos políticos…), pero no solo eso, sino que junto a ello, tal inclusión trajo consigo la ruptura del criterio definitorio de que partía el proyecto de ley originario (Barrero, 2014), o lo que Valle Ares describió como una cierta *desnaturalización* (2014), en la medida en que, si inicialmente se consideró oportuno sujetar a los mandatos de la norma a las entidades y organismos incluidos en el sector público, o que desarrollaran una actividad pública, la ley finalmente aprobada incluye además a las entidades privadas que superan el umbral de fondos públicos recibido que fija la norma.

Tal y como señala Valle Ares, este aspecto del ámbito subjetivo de aplicación de la norma, al haber sido flexible y haber aceptado numerosas recomendaciones de la ciudadanía, organizaciones diversas y expertos, se ha convertido en uno de los puntos

fuertes de la norma y mejor reconocidos por la sociedad. En este ámbito la LTAIPBG no sólo cumple con los estándares internacionales y el derecho europeo, sino que además se alinea con los países más avanzados de nuestro entorno (2014:10).

El incremento de sujetos destinatarios de la norma trajo, además, como consecuencia, la previsión de distintos niveles de sujeción a la ley (en concreto la ley distingue hasta tres niveles de sujeción), como de nuevo destaca Concepción Barrero (2014), ya que a los entes del sector público les resultan de aplicación todas las disposiciones del Título I, es decir, las relativas a la publicidad activa y las correspondientes al derecho de acceso a la información; a las entidades privadas financiadas total o parcialmente con fondos públicos solo se les aplican algunas y no todas las obligaciones de publicidad activa, esto es, aquellas que, dada su naturaleza, les resultan de aplicación; y finalmente, las personas físicas y jurídicas distintas de las anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título.

Por lo que interesa a la presente investigación, dentro del ámbito subjetivo de aplicación, la LTAIPBG se aplica, entre otras Administraciones, entidades, organismos, a la Administración Local. También se declara aplicable a los organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles (con capital participado local superior al 50%) y fundaciones (todas ellas del sector público local).

Las obligaciones de transparencia se instrumentan a través de los requerimientos de **publicidad activa** que los entes incluidos en el ámbito de esta ley deben respetar, así como mediante **el derecho de acceso a la información pública** que se reconoce a los ciudadanos. Ambas cuestiones se regulan en la LTAIPBG.

#### 3.2.3.2. Publicidad activa

La publicidad activa conlleva una serie de obligaciones para los sujetos contemplados en la LTAIPBG, en relación con la difusión de determinada información sin esperar una solicitud concreta de la ciudadanía.

##### 3.2.3.2.1. Principios generales.

Los principios generales en que ha de basarse la publicidad activa de las Entidades Locales, y sus organismos vinculados o dependientes, vienen recogidos en la LTAIPBG, y son los siguientes:

- Los entes locales publicarán la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Esta publicación deberá hacerse de forma periódica y actualizada

- El régimen de obligaciones de transparencia regulado en la LTAIPBG es de carácter mínimo, siendo posible su posterior desarrollo o ampliación por la normativa

autonómica correspondiente o por otras disposiciones específicas en materia de publicidad.

- A este tipo de publicidad le serán de aplicación los límites para el derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 LTAIPBG y, especialmente, el límite derivado de la protección de datos de carácter personal que se recoge en el artículo 15 de la misma. En este último caso, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo una vez disociados éstos.

- La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables.

Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.

Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley podrá realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas.

- Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

Tres son los apartados que prevé la LTAIPBG, que sistematizan **diversas tipologías de información**; en concreto la ley exige que se publique información de diversa índole:

- Información institucional, organizativa y de planificación
- Información de relevancia jurídica.
- Información económica, presupuestaria y estadística

**3.2.3.2.2. Información institucional, organizativa y de planificación**.

Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a las **funciones** que desarrollan, la **normativa** que les sea de aplicación, así como a su **estructura organizativa**. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

Las Administraciones Públicas publicarán los **planes y programas** anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.

Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.

**3.2.3.2.3. Información de relevancia jurídica.**

Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) **Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas** planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

b) Los **Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos** cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen, la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

c) Los **proyectos de Reglamentos** cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

d) Las **memorias e informes** que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

e) Los **documentos** que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un **período de información pública** durante su tramitación.

**3.2.3.2.4. Información económica, presupuestaria y estadística.**

Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

a) Todos los **contratos**, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

b) La relación de los **convenios** suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las **encomiendas de gestión** que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las

subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

c) Las **subvenciones y ayudas públicas concedidas**, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

d) Los **presupuestos**, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

e) Las **cuentas anuales** que deban rendirse y los **informes de auditoría de cuentas y de fiscalización** por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.

f) Las **retribuciones** percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

g) Las **resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad** que afecten a los empleados públicos, así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.

h) Las **declaraciones anuales de bienes y actividades** de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.

i) La **información estadística necesaria** para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.

Las Administraciones Públicas publicarán la relación de los **bienes inmuebles** que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

**3.2.3.2.5. Control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Portal de transparencia. Principios técnicos de la información.**

El cumplimiento por la Administración General del Estado (AGE) de las obligaciones de publicidad activa será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), el cual, de acuerdo con el procedimiento que se prevea reglamentariamente, podrá dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan, que caso de ser reiterado, tendrá la

consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la normativa reguladora[89].

La Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información prevista en las normas de publicidad activa en la LTAIPBG, relativa a su ámbito de actuación. El Portal incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la AGE cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

El Portal de la Transparencia contendrá información publicada de acuerdo con las prescripciones técnicas que se establezcan reglamentariamente que deberán adecuarse a los siguientes principios:

a) Accesibilidad: se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información, con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.
b) Interoperabilidad: la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.
c) Reutilización: se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo.

La AGE, las Administraciones de las CCAA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local, podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en materia de publicidad activa.

### 3.2.3.3. Derecho de acceso a la información pública[90]

[89] La LTAIPBG crea en su Título III el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, órgano que tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Con dicha previsión, la ley española se adscribe a la solución más extendida en derecho supranacional y comparado, esto es, la creación de autoridades independientes de control en materia de acceso a la información. Hay que subrayar que tal opción se incorporó en la tramitación de la norma en el Congreso, ya que en la solución inicialmente formulada en el Anteproyecto y aún en el Proyecto de ley, la competencia de resolución de reclamaciones (una función más limitada que la finalmente regulada), venía atribuida a una entidad ya existente, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios (AEVAL). Dicha solución fue ampliamente criticada en sede parlamentaria, subrayando los diversos expertos la necesidad de otorgar tales funciones a un órgano independiente (así lo hicieron, entre otros, J. Lizcano, M. Villoria, o el Síndic de Greuges de Catalunya, así como los representantes de la práctica totalidad de grupos parlamentarios). Como resultado de tales críticas, la vicepresidenta del Gobierno ya avanzó en el debate de las enmiendas a la totalidad, la voluntad del Gobierno de crear, incorporándolo en la ley, una autoridad independiente, el CTBG, cuyo responsable sería elegido por mayoría absoluta del Congreso, no pudiendo ser cesado mas que por causas tasadas. Frente a la austeridad de la primera fórmula elegida, Saenz de Santamaría resaltó que se ganaba en independencia y especialización (DSCD nº 107, de 30/5/13, p. 6).

[90] El régimen jurídico aplicable al derecho de acceso a la información pública se encuentra regulado en el Capítulo III del Título I de la LTAIPBG, que se divide en dos secciones. La Primera de ellas, reguladora del Régimen general, entró en vigor a los 20 días de la publicación de esta

#### 3.2.3.3.1. Derecho de acceso a la información pública.

Todas las personas[91] tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley[92]. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

#### 3.2.3.3.2. Información pública.

Constituye el objeto del derecho de acceso la información pública, entendiendo por tal los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones[93].

#### 3.2.3.3.3. Límites al derecho de acceso.

El derecho de acceso podrá ser limitado[94] cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

---

norma en el BOE, mientras que la Sección Segunda (reguladora del Ejercicio del derecho de acceso a la información pública), lo hizo el 10 de diciembre de 2014, de acuerdo con la Disposición final novena de la ley.

91 La LTAIPBG, a diferencia de lo que establecía el artículo 37 LRJAP-PAC, que requería un interés legítimo y directo, y en línea con lo que establece el Consejo de Europa, así como el CEDH y la CDFUE, extiende el derecho de acceso a la información pública a las personas físicas con independencia de su nacionalidad, ciudadanía, vecindad municipal o su condición de interesado en el procedimiento, así como a las personas jurídicas, configurándolo como un derecho universal.

92 Tal y como ya se ha señalado en otros lugares de este texto, el derecho de acceso a la información pública aparece regulado en la LTAIPBG como un derecho de configuración legal y, por lo tanto, no como un derecho fundamental vinculado a alguno de los derechos así expresamente contemplados en la CE.

93 La información pública a la que se prevé la posibilidad de acceder tras la aprobación de la LTAIP es más amplia que la que permitían, en su anterior redacción, los artículos 35.h) y 37 LRJAP-PAC, la cual se ceñía estrictamente a los registros y documentos que formando parte de un expediente obraban en los archivos administrativos, siempre que se correspondieran a procedimientos terminados a la fecha de la solicitud. El concepto de información pública ha sido además perfilado por la jurisprudencia en múltiples sentencias; entre ellas la STS de fecha 2 de junio de 2000, o la STS de fecha 29 de mayo de 2012.

94 El tema de los límites al derecho de acceso centró gran parte de las discusiones parlamentarias, tanto por parte de los representantes políticos como por los expertos que comparecieron para informar sobre el proyecto de ley. Se criticó tanto la extensión de los límites, como la forma en que los mismos se configuraron en la ley.

En torno a la primera cuestión, algunos diputados criticaron que por vía de introducir tales límites, la ley estaba perdiendo vigor. Así, y por todos, valga la opinión de Olabarría Muñoz, del Grupo Vasco, quien señaló: "(…) me da la impresión de que el número de excepciones, desde la a) hasta la i), son de tal magnitud que debilita mucho el contenido de la transparencia… " (DSCD nº 248, 23/1/13, p. 8); " (…) pero luego ustedes nos vienen con la rebaja, y por la vía de las excepciones del artículo 14…, nos encontramos con una ley potencialmente devaluada" (DSCD nº 385, de 31/7/13, p. 22). Lo cierto es que la lista de excepciones es la que aparece en la mayor parte de textos legales en la materia, vigentes en derecho internacional y derecho comparado, tal y como pusieron de manifiesto muchos comparecientes; entre ellos lo hizo Pendás García, Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, quien señaló: "Tercer tema que ha generado también ciertas críticas con alguna frecuencia es el de las excepciones: los supuestos en los que

a) La seguridad nacional.
b) La defensa.
c) Las relaciones exteriores.
d) La seguridad pública.
e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
h) Los intereses económicos y comerciales.
i) La política económica y monetaria.
j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
l) La protección del medio ambiente[95].

se puede denegar el acceso a la información, artículo 11 y parcialmente artículo 12 de la ley. Para empezar el artículo 11 es sustancialmente -y me quedo corto- igual que el Convenio del Consejo de Europa…" (DSCD nº 301, de 17/4/13, p. 5).

Con respecto al segundo de los temas, el modo en que se configuraron tales límites en la ley, también fue una cuestión controvertida. De nuevo Olabarría Muñoz se mostró muy crítico: "Vamos a ver si somos capaces de acotar las excepciones, que son 12, porque algunas de ellas son del tenor de la política económica y monetaria, como si hubiera algo de las actividades de las administraciones públicas que no afectara a la política monetaria, o de la igualdad de las partes en los procesos judiciales, como si no tuvieran nada que decir los jueces en materia de declaración de secreto de diligencias procesales, o de los intereses económicos y comerciales" (DSCD 23/1/13). Ante esta consideración, se escucharon dos opiniones. Por un lado, la de aquéllos que consideraban que verdaderamente se habían establecido como límites excesivos y sin contornos, como el presidente del Tribunal de Cuentas, Álvarez de Miranda: "Resulta muy importante la previsión de que la aplicación de tales límites sea proporcionada y se justifique adecuadamente, ya que en cierto modo pueden constituir conceptos jurídicos indeterminados que dificulten en la práctica el ejercicio efectivo de este derecho" (DSCD nº 254, de 12/2/13, p. 5). Varios expertos, sin embargo, señalaron la dificultad de acotar tales límites, por su propia naturaleza; entre ellos, el profesor Guichot Reina: "Continuando con las respuestas al señor Baldoví y a muchos de los comparecientes sobre las excepciones, en primer lugar ha preguntado la diputada Batet si son excesivamente genéricas o no. Son muy genéricas, pero dudo de que se pueda concretar más. Si comparamos las leyes de nuestro entorno inmediato, la regla general es la de las excepciones genéricas" (DSCD nº 254, de 12/2/13, p. 34). En la misma línea se expresó Serrano Santamaría, catedrático de derecho administrativo de la UCM: "Las excepciones son muy amplias, pero ¿cómo las diseñamos? El señor Serrano lo ha dicho: ¿Cómo lo hacemos? ¿Cómo lo ponemos? ¿Rótulos generales? ¿Listas enormes a través de disposiciones reglamentarias? Creo que es un trabajo muy difícil de abordar" (DSCD nº 301, de 17/4/13, p. 37).

[95] Este fue el límite más veces puesto como ejemplo por los protagonistas del debate parlamentario, como incomprensible y/o innecesario (Emilio Olabarría; Garrigues Walker). Desde el Partido Popular, Esteban González Pons, y desde el Gobierno, la Vicepresidenta y Ministra de la Presidencia, explicaron su sentido. Sáenz de Santamaría Antón señaló, para justificar la protección medioambiental: "Porque el convenio de Aarhus que España ha ratificado establece que en materia de protección de medio ambiente a lo mejor debemos ser más rigurosos en el acceso a la información que se tiene. Aquí se han dado algunos ejemplos. Valorémoslos. Que un pirómano pueda acceder a donde están las torres de vigilancia en materia de incendios creo que es una información que no tiene que tener; y los cazadores furtivos cuando han sido condenados por ello en lugares de crías…" (DSCD nº 1171, de 30/5/13, p. 28).

La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.ª (relativa al ejercicio del derecho de acceso a la información pública) se dicten en aplicación de este artículo, serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20 (el cual exige que en la resolución por la que se desestima la solicitud de acceso se señale si la indicación de existencia o no de información puede conllevar la vulneración de alguno de los límites de acceso), una vez hayan sido notificadas a los interesados.

**3.2.3.3.4. Protección de datos personales.**

Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal (datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias), el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999 (datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual), o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal[96]. Para la

[96] El límite de la protección de datos personales se abordó de manera central en el debate parlamentario, entendiendo que el mismo podría cortocircuitar el derecho de acceso a la información. Lo cierto es que su convivencia se mueve en un terreno delicado, y no resulta fácil equilibrar la protección a ambos derechos, que Irene Montero, de UPD, calificó de “antagonistas casi naturales” (DSCD nº 10, de 23/1/13, p. 10), frente a otras posturas más conciliadoras, como la de Rodríguez Álvarez, Director de la AEPD: “Antes de entrar a examinar los términos en los que puede configurarse esta relación, quiero subrayar que las relaciones entre transparencia y protección de datos no siempre se articulan en términos de tensión o de colisión” (DSCD nº 248, de 23/1/13, p. 3). Es indudable que hoy en día ambos derechos están condenados a entenderse, tal y

realización de la citada ponderación[97], dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados, derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores[98] y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

---

como expresó el diputado González Pons: "Nuestro tiempo es aquel en el que la información y la transparencia compiten y conviven, ojalá que pacíficamente, con el derecho a la intimidad y con la salvaguarda de la intimidad de cada una de las personas" (DSCD nº 248, de 23/1/13, p. 14).

Algunos comparecientes se encargaron de subrayar la relevancia de proteger los datos de las personas; así lo hizo Rodríguez Álvarez: "Las garantías que establece la normativa de protección de datos tienen una indudable relevancia en el ámbito de las administraciones públicas, habida cuenta del gran volumen de información personal que las administraciones poseen sobre los ciudadanos, información de muy diversa naturaleza —incluidos datos sensibles como los relativos a ideología, creencias o salud— que en muchos casos es recabada y tratada sin el consentimiento de los afectados por ser necesaria para el cumplimiento de las funciones de las administraciones. No hace falta por tanto enfatizar demasiado en la necesidad de tomar en consideración la normativa de protección de datos a la hora de regular la transparencia o el acceso a la información pública, porque es fácilmente perceptible el daño que la divulgación injustificada o desproporcionada de informaciones personales puede causar a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Es necesario por tanto articular una relación equilibrada, asentada sobre criterios de proporcionalidad entre el interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos afectados, en particular de su derecho a la protección de datos, por cuanto este derecho sirve de salvaguarda de otros derechos, como el derecho a la intimidad, el derecho a la propia imagen, el derecho al honor, la libertad ideológica, la libertad religiosa, el libre desarrollo de la personalidad o incluso la propia dignidad de la persona" (DSCD nº 248, de 23/1/13, p. 3). En la misma línea se expresó Garrigues Walker: "Creo que en este terreno no debemos perder la sensibilidad, porque debe saberse que como consecuencia de los avances tecnológicos y científicos está en riesgo el derecho a la intimidad y a la privacidad. Es un tema al que no hay que perderle la cara. Todo lo que sea avanzar en desproteger el derecho a la intimidad y a la privacidad va contra la calidad democrática, contra los derechos del individuo y contra un principio liberal básico, que es la libertad del ser humano" (DSCD nº 248, de 23/1/13, p. 26).

Un segundo grupo de comparecientes expresó claramente su temor de que, mientras que la protección de datos se considera un derecho fundamental, el derecho de acceso a la información no ha sido objeto de dicha interpretación, y por tanto el primero predominara. Así se expresaron, entre otros, Nuet Pujals, por la Izquierda Plural; Irene Lozano o Martínez Gorriarán, de Unión Progreso y Democracia; o el Corresponsal del diario ABC en Londres, Bergareche. Por todos, este último señaló: "Quiero transmitir mi preocupación por la no configuración del derecho a la transparencia en igualdad de condiciones a otros derechos" (DSCD nº 295, de 10/4/13, p. 19).

[97] La ponderación como mecanismo que posibilite que ambos derechos compartan un mismo espacio, fue alabada por la Directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, Bárbara Fondevila: "Voy a referirme a un mecanismo crucial para el buen funcionamiento del sistema también contemplado en este mismo artículo 12, me refiero a la ponderación contemplada en su apartado 4. En un entorno donde no existen derechos absolutos, tal como ha recordado insistentemente el Tribunal Constitucional, el mecanismo de la ponderación entre los diversos derechos e intereses implicados resulta un elemento esencial para afrontar el problema que nos ocupa" (DSCD nº 295, de 10/4/13, p. 12).

[98] La introducción de este criterio de ponderación también fue criticada en la Cámara Baja, entre otros por Guichot Reina: "Los negativos…suponen fundamentalmente la introducción como criterio de la toma en consideración de la consideración como investigador o de los intereses y

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados, en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados, en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

**3.2.3.3.5. Acceso parcial.**

En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante qué parte de la información ha sido omitida.

**3.2.3.3.6. Procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública**

El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se encuentra regulado en la Sección 2.ª del Capítulo III del Título I LTAIP, la cual, de acuerdo con la disposición final novena LTAIP, entró en vigor el 10 de diciembre de 2014.

Sin perjuicio de lo anterior, los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera LTAIPBG disponen que se regirán por su normativa específica y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan un régimen jurídico específico de acceso a la información.

En el caso de las Entidades Locales deberá tenerse en cuenta la existencia de un procedimiento específico de:

- Acceso a la información ambiental [Ley 27/2006].
- Acceso a la información de los miembros corporativos (artículos 77 LBRL y 14 y siguientes del ROFEL).

**3.2.3.3.6.1. Solicitud de acceso a la información y órgano competente para conocer de la misma.**

derechos que tratan de hacerse valer. La transparencia y el derecho de acceso a la información es un derecho de ciudadanía al servicio de la democracia, no un derecho instrumental; así lo es en todas las leyes de nuestro entorno. Señorías, sería un error de bulto introducir aquí la referencia a los intereses privados" (DSCD nº 254, de 12/2/13, p. 21).

El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá cumplir las siguientes condiciones:

**a) Destinatario**: La solicitud deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a las que se encuentren vinculadas.

**b) Medios** La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de:
– La identidad del solicitante.
– La información que se solicita.
– Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones.
– En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.

**c) Motivación**: El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud.

**d) Lengua**: Los solicitantes de información podrán dirigirse a las Administraciones Públicas en cualquiera de las lenguas cooficiales del Estado en el territorio en el que radique la Administración en cuestión.

Las Administraciones Públicas establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna.

Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este título identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso.

**3.2.3.3.6.2. Causas de inadmisión.**

Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

En este caso, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

**3.2.3.3.6.3. Tramitación.**

La LTAIPBG regula la tramitación del expediente relativo a una solicitud de derecho de acceso a información pública, distinguiendo los siguientes supuestos:

- Solicitud referida a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige: éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.
- Solicitud que no identifique de forma suficiente la información: se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.
- Solicitud que pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados: se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.
- Solicitud de información que, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro: se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.

**3.2.3.3.6.4. Resolución.**

La LTAIPBG regula los principales aspectos de la resolución que pondrá fin al expediente de acceso a la información, en concreto las siguientes:

**a) Plazo máximo para notificar** la resolución: La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.
Este plazo podrá ampliarse por otro mes, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante

**b) Motivación**: Serán motivadas las siguientes resoluciones:
- Las que denieguen el acceso
- Las que concedan el acceso parcial
- Las que concedan el acceso a la información a través de una modalidad distinta a la solicitada

- Las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2. (según el cual si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo se producirá cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto, confirmando el derecho a recibir la información).

**c) Vulneración de límites** al derecho de acceso: Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso, se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

**d) Sentido del silencio administrativo**: Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada[99].

[99] El sentido del silencio administrativo, caso de ausencia de resolución en el procedimiento de acceso a la información, fue también otra de las cuestiones que centraron una parte importante del debate parlamentario. Varios de los intervinientes consideraron inadmisible el silencio negativo en una ley de estas características (Lizcano Álvarez, presidente de TI-España; Martínez Gorriarán, del Grupo de Unión Progreso y Democracia; Sánchez de Diego y Fernández de la Riva, defendiendo la postura de la Coalición Pro Acceso; Ruiz Salgado, representante de RADA, Red de Abogados para la Defensa Ambiental; Garmendia Pérez, exdirector de Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra; Gutiérrez-Rubí, experto en Transparencia; Ribó i Massó, Síndic de Greuges de Catalunya; Nuet Pujals, por la Izquierda Plural…).

En sus alocuciones destacaron varios argumentos, el primero de ellos el valor simbólico de establecer el silencio positivo, como hizo De la Nuez Sánchez-Cascado: "Por eso digo que, siendo muy consciente de que no es la regla general, de que es mucho más seguro el silencio negativo, los silencios positivos dan -no sé cómo decirlo- señales a los funcionarios de que esto es una cosa importante y se tiene que resolver en plazo. Y hay muchos supuestos de silencio positivo bastante sensibles donde funciona" (DSCD nº 290, de 20/3/13, p. 33). También se trajo a colación la alta tasa de falta de respuesta de la Administración española, que podría invalidar la eficacia del derecho de acceso; así lo hizo Bergareche, corresponsal del diario ABC en Londres: "(…) un informe de algunas de las organizaciones más interesantes y que mejor trabajo han hecho en este campo, como son *Access Info Europe* o *tuderechoasaber*, concluye que el 56 % de las peticiones de información a distintas administraciones y organismos públicos, incluidos los partidos políticos, obtuvieron el silencio como respuesta. Es decir, el silencio, la no respuesta a la petición de información es la norma, estadísticamente hablando. Sería una lástima que una ley que debería tener la ambición de transformar las relaciones entre administrados y administradores asumiera eso como punto de partida" (DSCD nº 295, de 10/4/13, p. 20).

Un segundo grupo de representantes políticos y/o expertos, por el contrario, defendieron el silencio negativo, basándose en no considerar la opción contraria una solución adecuada (Fernández Rodríguez, catedrático de la UCM); en los recursos limitados de la administración (Saenz de Santamaría, vicepresidenta del Gobierno); atendiendo al modelo que ofrece el derecho comparado y el derecho internacional (Gómez de la Serna, por el Grupo Parlamentario Popular), argumentando las peligrosas consecuencias que podrían derivarse de admitir la solución contraria (González Pons, de idéntico grupo que el anterior); o por varios de los motivos anteriores (el profesor Guichot Reina; Serrano Martínez, por el grupo parlamentario socialista). Guichot Reina defendió su postura diciendo: "(…) el silencio en esta materia solo puede ser negativo. No es casual que todas las leyes nacionales del mundo o no se pronuncien, dándolo por hecho y diciendo que lo que cabe es recurrir ante los tribunales en caso de denegación, o lo digan expresamente. Porque creo que como sociedad no estaríamos dispuestos a que la defensa, las relaciones

e) **Recurso**: Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en esta ley.
La norma regula, en este sentido, la posibilidad de interponer una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos y que debe ajustarse a lo previsto en la Ley 39/15, LPAC, en materia de recursos.

f) **Incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo**: Dicho incumplimiento tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

#### 3.2.3.3.6.5. Formalización del acceso.

El acceso a la información deberá reunir las siguientes condiciones:

a) **Acceso electrónico**: El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio.

b) **Imposibilidad de acceso en el momento de la notificación**: Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución, deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días.

c) **Oposición de tercero**: Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado, o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

d) **Información publicada**: Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.

e) **Gratuidad**: El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable.

---

exteriores o la intimidad de los ciudadanos en sus historiales clínicos, por el paso de un día en el plazo, estuvieran al descubierto de todos. Ese es mi pronunciamiento. En este caso sí me puedo pronunciar de forma rotunda: creo que hay que ir al silencio negativo. Y hay que decirlo en la ley, aunque se venda mal políticamente, porque, como saben, en nuestro procedimiento administrativo, si no se dice nada, el silencio sería positivo".

Finalmente, Batet Lamaña, por el Grupo Socialista, o Santamaría Pastor, consideraron superfluo este debate, por sus nulas implicaciones prácticas.

Resulta interesante subrayar que muchas normativas autonómicas han establecido en esta materia el silencio positivo, para el caso de falta de resolución de la administración en plazo; y que la mayor parte de las mismas resultan aplicables a los municipios de su territorio.

### 3.2.3.4. Unidades de información.

En el ámbito de la AGE, existirán unidades especializadas que tendrán las siguientes funciones:

a) Recabar y difundir la información a la que se refiere el capítulo II del título I de esta Ley.
b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.
c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.
d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.
e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.
f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.
g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.
h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley.

### 3.2.3.5. Régimen de impugnaciones.

La LTAIPBG establece al efecto una duplicidad de recursos:

**a) Recurso contencioso-administrativo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.**

**b) Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**, cuyas características definitorias son las siguientes:

- **Características:** Dicha reclamación tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en la LPAC (que prevé la posibilidad de que las leyes sustituyan el recurso de alzada, 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, con respeto a los principios, garantías y plazos que dicha ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo; en las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por tales procedimientos, respetando su carácter potestativo).
- **Objeto**: Objeto de la reclamación: podrá interponerse frente a toda resolución expresa o presunta, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.
- **Plazo**: La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.
- **Tramitación**: Se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la LPAC. Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la

reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas, para que aleguen lo que a su derecho convenga.

- **Plazo de resolución y sentido del silencio administrativo**: El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.
- **Publicación de las resoluciones**: deberán ser publicadas, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez que se hayan notificado a los interesados.
- **Comunicación al Defensor del Pueblo**: el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte en aplicación del artículo 24 LTAIP.
- **Órgano competente**: la competencia para conocer de dichas reclamaciones corresponderá al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos en que las CCAA atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la LTAIPBG.

### 3.3. Desarrollo reglamentario de la Ley de transparencia estatal

La Ley 19/2013[100], de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no cuenta, a fecha de hoy, con un Reglamento que la desarrolle, aunque sí que han existido dos proyectos de Real Decreto de Reglamento de desarrollo de la norma estatal. El primero de ellos, de fecha 6/12/2018, señalaba que su objetivo, según su Preámbulo, no era otro que precisar las disposiciones contenidas en la Ley, en atención a las funciones y naturaleza de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, y desarrollar las obligaciones de publicidad activa cuyo cumplimiento les corresponde. La norma, además, contenía una serie de disposiciones aplicables al derecho de acceso a la información pública.

Actualmente, existe una nueva versión del proyecto de reglamento de 28-02-19, una disposición que, tal y como establece en su Preámbulo, nace para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y favorecer el ejercicio del derecho de acceso por la ciudadanía con las máximas garantías. La propia norma menciona también que factores como el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la citada Ley, la experiencia adquirida en la aplicación de la misma, la jurisprudencia y la adopción de criterios por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por la Agencia Española de Protección de Datos aconsejan la aprobación de este reglamento, entre cuyos objetivos se encuentran aclarar las obligaciones previstas en la norma, asegurando la mayor transparencia posible en la actuación de los sujetos obligados, así como concretar trámites y precisar conceptos jurídicos indeterminados, con el fin de asegurar una aplicación restrictiva y justificada de las causas de inadmisión o de los límites al ejercicio del derecho de acceso, entre otras cuestiones. El proyecto de Real Decreto busca asimismo respetar al máximo en su tenor, la aplicación de los principios de buena

[100] Tanto el Borrador del Real Decreto que aprobaría dicho Reglamento, como los trámites realizados hasta la fecha, pueden consultarse en http://transparencia.gob.es/

regulación previstos en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

El Proyecto de Reglamento se estructura en cuatro capítulos y cinco disposiciones adicionales.

En el capítulo I, se concreta el objeto de la norma y su ámbito subjetivo de aplicación, que abarca a los sujetos del sector público estatal y a las entidades incluidas en el artículo 3 de la Ley estatal (partidos políticos, sindicatos organizaciones empresariales y otras entidades privadas). También regula las obligaciones de suministro de información por parte de personas que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas y adjudicatarios de contratos.

.

En el capítulo II, sobre publicidad activa, realiza una serie de previsiones y establece principios generales aplicables a todos los sujetos y no solo al sector público: publicidad por medios electrónicos, claridad de la información, actualización periódica, reutilización, accesibilidad, interoperabilidad y calidad. La norma también modula las obligaciones de publicidad activa en función de los distintos sujetos obligados (corporaciones de derecho público, partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y entidades privadas), perfilando de acuerdo con las propias previsiones de la Ley, haciendo referencia a las fuentes de información del Portal de la Transparencia y concretando la periodicidad de la publicación de la información. Finalmente, se regula el ejercicio de las facultades de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En el capítulo III, sobre Derecho de acceso a la información pública, se establecen distintas previsiones tendentes a simplificar el procedimiento, perfilando las causas de inadmisión (velando porque la misma sea restrictiva), y acotando lo que se entiende por solicitudes manifiestamente repetitivas o qué solicitudes son abusivas y no están no justificadas con la finalidad de la Ley. La aplicación justificada y proporcionada de los límites previstos en la Ley se concreta en esta norma, impidiendo su invocación automática e incidiendo en la necesidad de motivación, atendiendo a un test del daño al interés que se salvaguarda y un test del interés público o privado en el acceso. La norma reglamentaria también regula la publicidad las resoluciones estimatorias y de la información solicitada con más frecuencia, concretando, entre otras cuestiones, el Régimen de impugnaciones.

Finalmente, el capítulo IV, relativo a las Unidades de información de transparencia (departamentales, singulares, central), desarrolla y concreta las funciones de las unidades previstas en la ley, abordando asimismo conceptos novedosos como los mapas de contenidos (instrumentos que permiten identificar los contenidos y documentos que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones por parte de la Administración General del Estado, con independencia del sistema de gestión documental que las genere, su soporte, localización y nivel de acceso).

Como se ha señalado, dicha disposición no ha sido aún aprobada, constituyendo todavía un proyecto de Real Decreto. A fecha de hoy se han llevado a cabo una serie de

trámites; los realizados en primer lugar lo fueron en relación con la versión inicial del Borrador de Real Decreto, correspondiendo los últimos realizados a la segunda versión del Proyecto de Reglamento. La tramitación efectuada comprendería el detalle siguiente:

- Consulta pública previa (líneas generales del Reglamento), en julio de 2017
- Redacción del borrador de Real Decreto y su memoria de análisis de impacto normativo (MAIN), teniendo en cuenta las aportaciones recibidas en la fase de consulta previa; todo ello en septiembre de 2017.
- Se habían realizado las oportunas consultas internas al Ministerio, como trámite complementario al anterior, con el objetivo de valorar, en colaboración con otros órganos, las aportaciones ciudadanas y redactar un borrador con el que poder trabajar con todos los interesados. En noviembre de 2017 se inició una consulta preliminar a los órganos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- El Trámite de audiencia e información pública tuvo lugar en mayo de 2018; mientras que en los dos primeros meses de 2018. También se solicitó informe a la Oficina de coordinación y calidad normativa que se recibió el 29/10/2018.

  La última versión del proyecto, de 28/02/2019, se sometió a un nuevo plazo de información pública (1-21/03/2019). Se han recibido 27 aportaciones.
- Informes de otros departamentos y órganos: Se han solicitado informes a otros Ministerios, a la Agencia Española de Protección de Datos y al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
  30/09/2018: recibido informe de 7 Ministerios y de la Agencia Española de Protección de Datos.
  31/12/2018: recibido informe de 12 Ministerios, de la Agencia Española de Protección de Datos y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
  La versión del proyecto de reglamento de 28-02-19 ha sido sometida a un nuevo trámite de información pública. Se ha recibido también el informe de los Ministerios de Cultura y Deporte y de Defensa así como informes de la Agencia Española de Protección de Datos y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Informe de Administraciones Públicas: 31/03/2019: el proyecto se remitió para informe de las Comunidades y Ciudades Autónomas y de la FEMP, recibiéndose 15 informes.
- El resto de actuaciones (Informe de la Secretaría General Técnica; Informe de coordinación y calidad normativa; Dictamen del Consejo de Estado; Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios; Elevación al consejo de Ministros), aunque planificadas temporalmente, no han llegado a tener lugar.

# 4. LA REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

## 4. La regulación de la transparencia en la Administración local.

Una vez analizada en detalle la Ley de transparencia estatal, y pese al reconocimiento de que la misma constituye el eje legal básico de la transparencia en España, dado su carácter básico, lo cierto es que con ella no acaba la regulación existente en la materia. Por el contrario, un estudio de la transparencia en los ayuntamientos exige focalizarse en el panorama jurídico que pivota sobre los mismos, constituido asimismo por normativa más cercana, ya autonómica o propiamente local.

Comenzaremos este recorrido jurídico por un espacio claramente municipal analizando la normativa aplicable que ya se hallaba vigente en el ámbito local con anterioridad a la aprobación de la norma estatal, un conjunto normativo que imponía diversos requerimientos de transparencia en muchos ámbitos, ya existentes en el momento de aprobación de la LTAIPBG.

Otra cuestión muy interesante desde el punto de vista jurídico es el análisis detallado de los aspectos del debate parlamentario directamente conectados con la presencia de la realidad local en el proyecto de ley estatal, un estudio que nos permitirá comprender mejor la situación de las administraciones locales frente a las diversas obligaciones que impone dicha norma, que verdaderamente supuso un cambio de paradigma en el funcionamiento del sector público en nuestro país.

El conocimiento del panorama jurídico municipal nos lleva asimismo a analizar la normativa autonómica de desarrollo de la ley estatal de transparencia, que. Y es que de forma previa a la irrupción de la transparencia en el panorama legislativo, existían ya algunas leyes autonómicas en este terreno, y posteriormente a la aprobación de ley estatal, han sido muchas las Comunidades autónomas que han dictado leyes de desarrollo. La gran mayoría de las mismas son aplicables en el ámbito local, por lo que se revisarán todas ellas, al objeto de determinar su incidencia sobre los municipios.

Descendiendo un nivel más, aparece la normativa reglamentaria municipal. En esta línea, son muchos los ayuntamientos que cuentan con Reglamentos y Ordenanzas dirigidos a regular de la transparencia. Su aparición ha venido precedida de algunas iniciativas interesantes que han tratado de allanar el complejo camino hacia la transparencia en el ámbito municipal, a las que también se aludirá, que han servido de soporte y ayuda a los municipios, y en muchos casos de modelo para sus propias regulaciones de transparencia, como la Ordenanza que en esta materia elaboró la FEMP. En relación con las diversas Ordenanzas municipales, se relacionarán muchas de ellas, y se analizarán cuáles son los aspectos que de forma usual son objeto de regulación en las mismas

### 4.1. Obligaciones de transparencia en la Administración local en la normativa previa a la LTAIPBG.

El nivel local es la esfera de la Administración pública más idónea para posibilitar la participación del ciudadano en los asuntos públicos. La premisa para lograrlo no es otra que lograr un elevado grado de transparencia en sus relaciones con los administrados. Por otro lado, y particularmente en los municipios de menor tamaño, el trabajo y las actividades que llevan a cabo los ayuntamientos resultan muy cercanos a los vecinos, lo

que puede incentivar en mayor medida su interés de conocer de qué modo se gestionan sus intereses.

Hasta la entrada en vigor de la LTAIPBG, la publicidad activa, e incluso el derecho de acceso a la información pública, se encontraban presentes en numerosas normas del ámbito local, aunque de un modo fraccionado y disperso. Con todo, eran ya muchas las regulaciones existentes, referidas a materias bien diversas, en las que se consagraban derechos de transparencia, información, participación, consulta, acceso a los datos de la actividad local…. Entre estas cuestiones podemos mencionar previsiones relativas a la publicidad de normas, procedimientos, planes; a recibir información de la actividad municipal y sus diversas actuaciones; a la participación de los vecinos; favorecimiento de asociaciones para la defensa de los intereses vecinales; consultas populares; al planeamiento urbanístico; a las retribuciones, dedicación y nombramientos de empleados públicos; a los bienes y actividades de los representantes locales; a las ordenanzas; a la oferta de empleo público y convocatorias de personal; a los bienes patrimoniales y comunales; a las obras; a numerosos actos y acuerdos municipales de contenido bien diverso, etc. En definitiva, que los entes locales no partían en absoluto de cero cuando entró en vigor la LTAIPBG en su ámbito; por el contrario, muchas materias gozaban de un saludable grado de publicidad y transparencia, realizada por canales bien diversos.

Una síntesis de las **principales normas** en la materia, que ya establecían obligaciones y requerimientos diversos en materia de transparencia y participación ciudadana, aplicables a los municipios, incluiría las siguientes:

**4.1.1. Normativa reguladora de la transparencia de carácter general.**
**4.1.2. Normas aplicables en materia de régimen local.**
**4.1.3. Normativa de carácter sectorial.**

### 4.1.1. Normativa reguladora de la transparencia de carácter general: Constitución y Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Estas normas son el artículo 105 b) de la Constitución; y diversos artículos de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC). Se aplicaban, por tanto, a todas las AAPP españolas, entre ellas resultaban de plena aplicación a la Administración local.

La Constitución española reconoce el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Por su parte, la LRJAP-PAC contenía diversas previsiones fundamentales en la materia:

- El art. 3.5, que señalaba que en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas (AAPP) actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación.

- El artículo 35, apartados a), b), g) y h) LRJAP-PAC, contenía un elenco de derechos del ciudadano directamente conectados con la transparencia y la participación: derechos a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y

obtener copias de documentos; a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las AAPP bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos; a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; así como al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras leyes.

- El artículo 37 LRJAP-PAC, que regulaba de forma específica el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

  El acceso a los documentos que contuvieran datos referentes a la intimidad de las personas estaba reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podían exigir que sean rectificados o completados, salvo que figuraran en expedientes caducados.

  El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuraran en los procedimientos de aplicación del Derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, pudiera hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podía ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acreditaran un interés legítimo y directo.

  El ejercicio de los derechos mencionados en los apartados anteriores podía ser denegado cuando prevalecieran razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo dispusiera una ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.

  El derecho de acceso no podía ser ejercido respecto a los siguientes expedientes:

  a) Los que contuvieran información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las CCAA, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho administrativo.
  b) Los que contuvieran información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.
  c) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.
  d) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.
  e) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

  La ley establecía asimismo una serie de archivos para cuyo acceso remitía a su legislación específica: archivos sobre materias clasificadas; documentos y expedientes sanitarios; electorales; sobre estadística pública; cl Registro Civil y el

Registro Central de Penados y Rebeldes; el acceso a los archivos de las AAPP por parte de Diputados de las Cortes Generales, Senadores, miembros de una Asamblea legislativa de CCAA o de una Corporación Local; archivos históricos.
Finalmente, la LRJAP-PAC regulaba el procedimiento de acceso, habitualmente mediante petición individualizada, que llevaba aparejado el derecho a obtener copias o certificados de los documentos.

### 4.1.2. Normas aplicables en materia de régimen local.

Las más importantes son las siguientes, siguiendo la detallada sistematización que lleva a cabo Subirana (2015):

4.1.2.1. Decreto, de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL).
4.1.2.2. Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases de Régimen Local.
4.1.2.3. Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local.
4.1.2.4. Real Decreto 1372/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
4.1.2.5. Real Decreto 2568/1986, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales.
4.1.2.6. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
4.1.2.7. Real Decreto 500/1990, por el que se desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1998, que regula las Haciendas Locales.
4.1.2.8. Real Decreto 1463/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

Toda esta normativa constituye legislación estatal de carácter básico. Muchos de sus mandatos en materia de transparencia, publicidad, acceso y participación ciudadana aparecen reproducidos en otras normas dictadas por algunas Comunidades Autónomas en materia de régimen local, cuyo detalle y contenido no será objeto de análisis.

Las previsiones fundamentales que esta normativa local contiene en materia de transparencia y participación ciudadana, hacen referencia a las cuestiones siguientes:

**4.1.2.1. Decreto, de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL).** Este Decreto no contempla como tal derecho de acceso a la información pública, pero contiene determinadas medidas para garantizar la transparencia de la actuación administrativa:

- Publicación de las Ordenanzas y Reglamentos: Las disposiciones acordadas por las Corporaciones Locales para regir con carácter general, revestirán la forma de Ordenanza o Reglamento, y su vigencia comenzará a los veinte días de haberse anunciado en el Boletín Oficial de la Provincia su aprobación definitiva, o a contar de la publicación si así se decreta previamente (artículo 7 RSCL).

- Publicación de los planes ordinarios de cooperación provincial a los servicios municipales: Para el desarrollo de la cooperación provincial a los servicios municipales, las Diputaciones deben redactar, oídos los Ayuntamientos, planes bienales ordinarios, que serán ejecutados anualmente (artículo 163 RSCL). Dichos planes deben ser expuestos a información pública por treinta días, mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia, periodo en el cual se podrán formular reclamaciones (artículo 165 RSCL). En el caso de que fuera necesario proceder a su modificación, ello conllevará de nuevo la exposición a información pública mediante anuncio en el correspondiente Boletín Oficial de la Provincia (artículo 167 RSCL).

**4.1.2.2. Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases de Régimen Local:** Esta norma consagra, en el apartado dedicado a la información y participación ciudadana, una serie de previsiones cuyo objeto es incrementar la proximidad de la Administración a los ciudadanos. En concreto, las materias abordadas por esta norma son las siguientes:

**a. Derecho a recibir información sobre la actividad de la Administración municipal:** Que se concreta, en particular, en las siguientes previsiones de la LBRL:

- Derecho de los vecinos a ser informados, previa petición razonada, y a dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación con todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución [artículo 18.1.e) LBRL].

- Los Ayuntamientos deben facilitar información sobre su actividad a todos los ciudadanos (artículo 69.1 LBRL).

- Las Corporaciones locales deben favorecer el desarrollo de asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, a las que facilitarán la más amplia información sobre sus actividades, el uso de los medios públicos y el acceso a ayudas económicas para la realización de sus actividades, así como para impulsar su participación en la gestión de la Corporación (artículo 72 LBRL).

**b. Derecho a recibir información sobre la actividad del Pleno de la Corporación:** El principio de publicidad de la actividad del Pleno de las Corporaciones Locales, tiene su reflejo en numerosos preceptos de la LBRL:

- Las sesiones del Pleno son públicas (artículo 70.1 LBRL). Podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que pueden afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 CE, cuando así se acuerde por mayoría absoluta. No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local.

- Los acuerdos que adopten las Corporaciones Locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley (artículo 70.2 LBRL).

- Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones Locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105.b) de la Constitución. Su denegación, en base a los motivos legales, deberá verificarse mediante resolución motivada (artículo 70.3 LBRL).

**c. Derecho de participación en la gestión municipal y los asuntos de la vida pública local. Consulta popular,** en los términos siguientes:

- Derecho de los vecinos a participar en la gestión municipal de acuerdo con lo previsto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal [artículo 18.1.b) LBRL].

- Los Ayuntamientos deben establecer y regular procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan (artículo 70.bis.1 LBRL).

- Los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, pueden someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local (artículo 71 LBRL).

**d. Medios para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos:** Las Entidades Locales y, especialmente, los municipios, deben impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas (artículo 70.bis.3 LBRL).

**e. Derecho a recibir información sobre una solicitud vinculada al acceso a una actividad y su ejercicio. Ventanilla única y normalización de formularios**

Los trámites relativos a una actividad de servicios y a su ejercicio podrán realizarse a través de la ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio (artículo 70.bis.4 LBRL). Las Entidades Locales deben garantizar que los prestadores de servicios puedan a través de la ventanilla única obtener información y formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones (artículo 70.bis.4 LBRL).

**f. Publicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico**

Las AAPP con competencias de ordenación territorial y urbanística deben tener a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos (artículo 70.ter.1 LBRL). A tal efecto, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación relevantes (artículo 70.ter.2 LBRL). En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica, que deberán prestarles dicha cooperación.

**g. Publicación de importantes datos en materia de personal.**

Las Corporaciones Locales deben publicar íntegramente en el Boletín Oficial de la Provincia y fijar en su tablón de anuncios los acuerdos plenarios referentes a retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial y régimen de dedicación de estos últimos, indemnizaciones y asistencias, así como los acuerdos del Presidente de la Corporación, determinando los miembros de la misma que realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial (artículo 75.5 LBRL).

La masa salarial del personal laboral del sector público local aprobada, será publicada en la sede electrónica de la Corporación y en el Boletín Oficial de la provincia en el plazo de 20 días (artículo 103.bis.3 LBRL).

Asimismo, los nombramientos de funcionarios de empleo, el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia y, en su caso, en el propio de la Corporación (artículo 104.3 LBRL).

**h. Publicación e inscripción de las declaraciones de bienes y actividades de los representantes locales** (artículo 74.7 LBRL):

Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos, así como de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades.

Dichas declaraciones deben ser efectuadas en los modelos aprobados por los plenos, y se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.

Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, además de inscribirse en los oportunos Registros de intereses (de carácter público):

**i. Publicación de los informes sobre el coste de los servicios públicos gestionados mediante Entidad pública empresarial local o sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública.**

Sólo es posible utilizar tales formas de gestión de los servicios públicos cuando se acredite mediante una memoria justificativa que resultan más sostenibles y eficientes que el resto de formas de gestión. Adicionalmente deberá incorporarse una memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación, en la que se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados (artículo 85.2 LBRL).

**j. Publicación de las Ordenanzas. Especial referencia a las Ordenanzas Fiscales.**

- La LBRL regula el procedimiento de aprobación de las Ordenanzas locales, en cuyo trámite se prevé un período de información pública y audiencia a los

interesados por plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias [artículo 49.b) LBRL].

- Las Ordenanzas Fiscales de los tributos locales deben publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia, momento a partir del cual entrarán en vigor (artículo 107.1 LBRL).

- Los acuerdos de establecimiento, supresión y ordenación de tributos locales, así como las modificaciones de las ordenanzas fiscales, serán aprobados, publicados y entrarán en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en las normas especiales reguladoras de la Imposición y Ordenación de tributos locales (artículo 111 LBRL).

**k. Publicación de la oferta pública de ocupación.**

Las Corporaciones Locales deben aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. En base a dicha plantilla, formularán públicamente su oferta pública de empleo (artículo 91 LBRL).

**l. Publicación de la convocatoria para cubrir vacantes.**

Las bases y convocatorias se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia, salvo las relativas a las convocatorias de pruebas selectivas para la obtención de la habilitación de carácter nacional, que se publicarán en el BOE (artículo 97 LBRL).

Las Corporaciones Locales publicarán semestralmente en su sede electrónica y en el Boletín Oficial de la Provincia el número de puestos de trabajo reservados a personal eventual.

**m. Publicación del presupuesto**

Las Entidades Locales aprueban anualmente un presupuesto que debe exponerse al público durante el plazo que señale la legislación del Estado reguladora de las Haciendas Locales con objeto de que los interesados puedan interponer reclamaciones frente al mismo. Una vez resueltas, el presupuesto definitivamente aprobado será insertado en el Boletín Oficial de la Corporación si lo tuviera, y resumido, en el de la Provincia (artículo 112 LBRL).

**n. Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones**

Para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal, el Pleno creará una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones cuyo funcionamiento se regulará en normas de carácter orgánico (artículo 132.1 LBRL).

**4.1.2.3. Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).** Tampoco esta norma contiene un apartado dedicado de forma sistemática a la transparencia administrativa, aunque relaciona numerosos trámites y procedimientos sobre los cuales busca procurar información completa a la ciudadanía, entre ellos:

**a. Fusión o incorporación voluntaria de municipios limítrofes**

La fusión o incorporación voluntarias de municipios limítrofes, así como la segregación parcial de carácter voluntario, debe ser promovida y acordada por los respectivos Ayuntamientos, sometiendo tales acuerdos a información pública (artículo 9 TRRL).

**b. Constitución de mancomunidades.**

También en este caso los acuerdos municipales que las instrumenten deberán ser objeto de información pública por plazo de un mes (artículo 35.3 TRRL).

**c. Constitución de nuevas entidades locales**

La constitución de nuevas Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipal estará sujeta al cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 42 TRRL, entre los que se encuentra un periodo de información pública vecinal

**d. Aprobación de Ordenanzas y Reglamentos municipales**

El TRRL se remite al artículo 49 LBRL en cuanto a la aprobación y modificación de Ordenanzas (artículo 56 TRRL), por lo que debe llevarse a cabo un período de información pública y audiencia a los interesados por plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias [artículo 49.b) LBRL].

**e. Aprovechamiento y disfrute de bienes comunales. Pérdida de tal carácter.**

De acuerdo con el artículo 75.1 TRRL, el aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se llevará a cabo, preferentemente, en régimen de explotación colectiva o comunal. Si no fuera posible, el órgano competente de la CCAA podrá autorizar su adjudicación en pública subasta, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos, garantizándose de este modo la publicidad y participación del acto entre los mismos (artículo 75.3 TRRL).

Los bienes comunales que, por su naturaleza intrínseca o por otras causas, no hubieran sido objeto de disfrute de esta índole durante más de diez años, podrán ser desprovistos de su carácter comunal mediante acuerdo de la Entidad local respectiva, el cual deberá ser sometido a información pública antes de su aprobación (artículo 78.1 TRRL).

**f. Enajenaciones de bienes patrimoniales**

Las enajenaciones de bienes patrimoniales deberán realizarse por pública subasta, excepto caso de permuta con otros bienes de carácter inmobiliario (artículo 80 TRRL).

**g. Inscripción de bienes patrimoniales en el Registro de la Propiedad**

Las Entidades Locales deben inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales (artículo 85 TRRL).

**h. Aprobación de proyectos de obras locales**

La aprobación de los proyectos de obras locales se ajustará al procedimiento legalmente establecido. En todo caso, las provinciales, una vez tomados en consideración los proyectos por la Diputación, serán sometidos a información pública con carácter previo a su resolución definitiva (artículo 93 TRRL).

**i. Actividades económicas de los entes locales. Publicación de balances y liquidaciones relativos a los servicios prestados.**

Para el ejercicio de actividades económicas por las Entidades locales se requiere, entre otros trámites, una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, que deberá ser expuesta a información pública por un plazo no inferior a treinta días, durante los cuales los particulares y Entidades podrán formular las observaciones pertinentes [artículo 97.1.c) TRRL].

Los servicios prestados mediante una organización especializada llevarán, con independencia de la contabilidad general de la Entidad local, una contabilidad especial, debiendo publicarse los balances y las liquidaciones (artículo 102 TRRL).

**j. Publicación de la plantilla y relación de puestos de trabajo**

Las plantillas deben ser aprobadas anualmente con ocasión de la aprobación del presupuesto. Una vez aprobada la plantilla y la relación de puestos de trabajo debe remitirse una copia a la Administración del Estado y, en su caso, a la CCAA respectiva, dentro del plazo de treinta días, sin perjuicio de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia junto con el resumen del presupuesto (artículo 127 TRRL).

**4.1.2.4. Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).** Siguiendo la tónica de las normas locales analizadas, no existe en esta una consagración sistemática del derecho de acceso a la información pública y/o transparencia administrativa. Tal derecho, sin embargo, se facilita en toda una serie de trámites relacionados con la gestión de los bienes de las Entidades Locales y, en particular, en los siguientes aspectos:

**a. Alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales.**

La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales requiere un expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad, que debe someterse a información pública durante un mes previamente a su resolución y aprobación por mayoría absoluta de la Corporación Local (artículo 8 RBEL).

**b. Publicación del acuerdo de inicio de un expediente de investigación**

Las Corporaciones Locales tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que esta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos. Dicha acción se publicita, con objeto de garantizar el derecho de acceso y la transparencia: El acuerdo de iniciación del expediente se publicará en el Boletín Oficial de la provincia y en el del municipio, si

existiera, con expresión de las características que permiten identificar el bien o derecho investigado. Un ejemplar de dichos boletines se expondrá en el tablón de anuncios de la Corporación en que radiquen los bienes, durante quince días (artículo 49 RBEL).

**c. Publicación del proyecto y bases de licitación para el uso de los bienes de dominio público mediante concesión administrativa**

Una vez aprobado por la Corporación el proyecto que debe servir de base a la concesión, debe convocarse la correspondiente licitación para adjudicarlo. Tanto el proyecto que debe servir para la concesión, como las bases de la licitación, deben exponerse a información pública durante un plazo de treinta días (artículo 87.4 RBEL).

**d. Subasta pública para el aprovechamiento y disfrute de bienes comunales:** Ya visto en el TRRL.

**e. Información pública del acuerdo por el que se desprovee a un bien de su carácter comunal**

Cuando los bienes comunales no han sido objeto de disfrute de dicha índole durante más de diez años podrán ser desprovistos del carácter de comunales en virtud de acuerdo de la Corporación, que requerirá, para su aprobación, información pública y voto favorable de la mayoría absoluta y posterior aprobación por la CCAA.

**f. Información pública de la cesión gratuita de un bien**

La cesión gratuita de los bienes requiere acuerdo por mayoría absoluta de la Corporación, previa instrucción del expediente, que requiere el trámite de información pública por un plazo no inferior a quince días [artículo 110.1.f) RBEL].

**4.1.2.5. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (ROFEL).** De nuevo es interesante subrayar la existencia de numerosos preceptos de este Reglamento, cuyo objeto no es otro que garantizar un mayor grado de participación a los ciudadanos, facilitándoles para ello el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en toda una serie de importantes cuestiones:

**a. Declaración de bienes, intereses e incompatibilidades por los miembros de las Entidades Locales.**

Los miembros de las Entidades Locales deberán dar cumplimiento a las siguientes obligaciones, en el caso de que estuvieran afectados por las mismas: declaración de compatibilidad por parte del Pleno de la entidad local (artículo 13.3 ROFEL); renuncia en caso de incompatibilidad, declarada por el Pleno corporativo (artículo 10 ROFEL). Se constituirá en la Secretaría de la Corporación el Registro de Intereses de los miembros de la misma (artículo 30 ROFEL), ante el cual todos los miembros de la Corporación tienen el deber de formular declaración de las circunstancias a que en esta materia se refiere la Ley:

**b. Publicación de los acuerdos en el tablón de edictos**

Los acuerdos adoptados por el Pleno deben ser objeto de publicación en el tablón de edictos [artículo 81.1g) ROFEL].

**c. Publicidad de las sesiones del Pleno**

Las sesiones del Pleno son, con carácter general, públicas (artículo 88.1 ROFEL). Podrá ser secreto el debate y la votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 CE, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.

Para ampliar la difusión auditiva o visual del desarrollo de las sesiones podrán instalarse sistemas megafónicos o circuitos de televisión (artículo 88.2 ROFEL).

**d. Establecimiento de Consejos Sectoriales de los entes locales territoriales.**

El Pleno de la Corporación puede acordar el establecimiento de Consejos Sectoriales, cuya finalidad es canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales, que desarrollaran funciones de informe y, en su caso, propuesta, en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo (artículo 130 ROFEL).

**e. Establecimiento de entes descentralizados con personalidad jurídica propia**

El Pleno de la Corporación puede acordar el establecimiento de entes descentralizados con personalidad jurídica propia, por diversas razones, entre ellas la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios (artículo 132.2 ROFEL).

**f. Publicidad de actos y acuerdos**

Determinados actos y acuerdos deben ser objeto de publicidad; los artículos 196 y 197 del ROFEL detallan cuáles son:

- Acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno que tengan carácter decisorio.
- Las Ordenanzas y Reglamentos, incluidas las normas de los planes urbanísticos, se publican en el Boletín Oficial de la Provincia.
- Los Ayuntamientos capitales de provincia o de más de 50.000 habitantes, así como las Diputaciones Provinciales, publicarán al menos una vez al trimestre, un Boletín de información municipal o provincial, donde se inserte un extracto de todos los acuerdos y resoluciones adoptados y, además, cuando sea obligatoria la divulgación conforme a la LBRL y su normativa de desarrollo o merezcan ser divulgados por tratarse de adopción de medidas excepcionales, llamamientos a vecindario, referencias históricas y anales locales o provisionales.

**g. Publicación de los actos de las Entidades Locales para su eficacia**

La eficacia de los actos de las Entidades Locales queda demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación y publicación (artículo 208.2 ROFEL).

Por otro lado, esta norma regula en su Título VII, el que denomina Estatuto del vecino. En él de nuevo se detallan interesantes mecanismos de garantía del ejercicio de los derechos de los ciudadanos, particularmente tendentes a procurar información y facilitar la participación de los mismos; en concreto destacan los aspectos siguientes:

**a. Acceso de la ciudadanía a las sesiones de los Órganos de las Entidades Locales**

El artículo 227 REBL regula el régimen de publicidad de los Plenos municipales, estableciendo que, con carácter general, las sesiones del Pleno son públicas, excepto en los casos previstos en el artículo 70.1 LBRL. No serán públicas las sesiones de la Comisión de Gobierno ni de las Comisiones informativas, si bien en estas últimas puede convocarse, a los solos efectos de escuchar su parecer respecto a un tema concreto, a representantes de las asociaciones o entidades. Podrán ser públicas las sesiones de los demás órganos complementarios que puedan ser establecidos por el Reglamento orgánico municipal, en los términos que prevea la legislación, reglamentaciones o acuerdos plenarios por los que se rijan.

**b. Participación ciudadana en el Pleno de las Entidades Locales**

La participación ciudadana en los Plenos de las Entidades Locales se aborda en el artículo 228 ROFEL, que prevé, en primer lugar, que las asociaciones o entidades a que se refiere el artículo 72 LBRL que deseen efectuar una exposición ante el Pleno en relación con algún punto del orden del día en cuya previa tramitación administrativa hubiesen intervenido como interesados, podrán solicitarlo al Alcalde antes de comenzar la sesión. Asimismo, establece que, terminada la sesión del Pleno, el Alcalde puede establecer un turno de ruegos y preguntas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal.

**c. Publicidad de las actividades de los Órganos de las Entidades Locales**

El artículo 229 RBEL regula el régimen de publicidad de las actividades de los Órganos de las Entidades Locales, estableciendo que las convocatorias y órdenes del día de las sesiones del Pleno se tramitarán a los medios de comunicación social de la localidad y se harán públicas en el tablón de anuncios de la entidad, debiéndose dar publicidad resumida de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde y las que puedan dictar los Delegados. Adicionalmente al tablón de anuncios, pueden utilizarse: a) la edición, con una periodicidad mínima trimestral, de un Boletín informativo de la Entidad, y b) la publicación en los medios de comunicación social del ámbito de la Entidad.

**d. Oficina de información de las Entidades Locales**

En la organización administrativa de la Entidad Local debe existir una Oficina de información (artículo 230 RBEL), con el objetivo de canalizar toda la actividad de publicidad de las actividades de los Órganos de las Entidades Locales, así como el resto

de la información que la misma proporcione. Dicha Oficina será la encargada de centralizar las solicitudes de obtención de copias y certificaciones acreditativas de acuerdos municipales o antecedentes de los mismos, así como la consulta de archivos y registros. A tal efecto, debe realizar las gestiones precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible.

Hay que subrayar que el artículo 230.4 RBEL exige que las peticiones de información sean razonadas, salvo las certificaciones de acuerdo o resoluciones que, en todo caso, podrán ser obtenidas mediante el abono de la tasa correspondiente.

**e. Solicitudes de los ciudadanos a los Órganos de las Entidades Locales**

En el artículo 231 RBEL se prevé que las solicitudes de aclaraciones o actuaciones municipales se cursarán por escrito y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo. La norma hace referencia a diversos tipos de solicitudes: a) Solicitud relativa a cuestiones de la competencia de otras Administraciones o atribuidas a órgano distinto: su destinatario las dirigirá a quien corresponda, dando cuenta al peticionario; b) Formulación de una propuesta de actuación municipal: su destinatario informa al solicitante del trámite que se le ha de dar. Si la propuesta llega a tratarse en algún órgano colegiado municipal, el Secretario remitirá en el plazo máximo de quince días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Por su parte, el Presidente del órgano colegiado podrá requerir la presencia del autor de la propuesta en la sesión que corresponda, a efectos de explicarla y defenderla por sí mismo.

**f. Derecho a la información municipal de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, e inscripción en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales**

El artículo 235 RBEL establece que las asociaciones generales o sectoriales para la defensa de los intereses de los vecinos, canalizarán su participación en los Consejos Sectoriales y en los órganos de gestión desconcentrada y/o descentralizada, cuando tal participación esté prevista en las reglamentaciones o acuerdos municipales por los que se rijan y en la medida en que lo permita la legislación aplicable. La participación de estas asociaciones sólo se admitirá en relación con órganos deliberantes o consultivos, salvo en los casos en que la Ley autorice la integración de sus representantes en órganos decisorios.

Adicionalmente, el artículo 234 RBEL señala que las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos disfrutan de los siguientes derechos: a) A recibir en su domicilio social las convocatorias, así como las resoluciones y acuerdos, de los órganos colegiados municipales que celebran sesiones públicas cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la entidad; b) A recibir publicaciones que edite el Ayuntamiento, siempre que resulten de interés para la entidad, atendiendo a su objeto social.

El ejercicio de los citados derechos por parte de estas asociaciones, queda condicionado a su previa inscripción en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales, regulado en el artículo 236 RBEL. Dicho registro tiene por objeto conocer el número de entidades existentes en el municipio, sus fines y su representatividad, a los efectos de posibilitar una correcta política municipal de fomento del asociacionismo vecinal.

Finalmente, los artículos 232 y 233 RBEL regulan las subvenciones y el régimen de uso de medios públicos por parte de estas asociaciones.

**4.1.2.6. Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL).** Esta norma es fundamental, ya que contiene las bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 CE. A lo largo de su articulado (artículos 7, 69, 177 y 212 LHL) figuran mandatos diversos, a través de los cuales se facilita a los ciudadanos la publicidad activa de los actos y acuerdos adoptados por la Entidad Local, entre los que destacaríamos los siguientes:

**a. Publicación del acuerdo del Pleno de delegación, en la CCAA u otros Entes Locales, de las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias**

Según dispone el artículo 160.3 LBRL, las Entidades Locales pueden delegar en la CCAA o en otras Entidades Locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación y recaudación tributarias que les atribuye la LHL, así como de los restantes ingresos de Derecho público que les correspondan. El acuerdo de delegación del Pleno debe fijar el alcance y contenido de la referida delegación y tendrá que ser publicado en los Boletines Oficiales de la Provincia y de la CCAA, para general conocimiento (artículo 7 LHL).

**b. Publicación de anuncios de exposición pública de los valores catastrales medios en base a los cuales se calcula el valor base de la reducción de la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles**

En esta norma se regula, dentro de los diversos recursos con que cuentan los municipios, el Impuesto sobre bienes Inmuebles, previéndose la posibilidad de aplicar una reducción en su base imponible, cuyo cálculo podrá efectuarse de formas diversas, según las circunstancias. En uno de esos casos se exige un trámite de información pública, así como que los valores catastrales sean objeto de publicación por edictos en el Boletín Oficial de la Provincia, indicándose el lugar y plazo para el trámite de información pública, que no será inferior a quince días.

**c. Publicación de los presupuestos generales**

Los presupuestos generales de las Entidades Locales, definitivamente aprobados, deben insertarse en el Boletín Oficial de la Corporación, si lo tuviera, y, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integran, en el de la provincia (artículo 169.3 LHL).

**d. Publicación del acuerdo de aprobación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, así como de transferencias de crédito.**

Cuando deban realizarse estas modificaciones presupuestarias, se aplicarán al expediente las normas sobre información, reclamación y publicidad de los presupuestos previstas en el artículo 169 LHL (artículos 177.2 LHL y 179.4 LHL).

**e. Rendición y publicación de la cuenta general**

La cuenta general del Ente Local (integrada por la de la propia entidad y las de las entidades de su sector público instrumental), deberá ser objeto de rendición, publicidad y aprobación. Todo ello se regula en el artículo 212 LHL

#### 4.1.2.7. Real Decreto 500/1990, por el que se desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1998, que regula las Haciendas Locales

Este Real Decreto contiene medidas tendentes a garantizar la publicidad activa de los Entes Locales, en relación con los siguientes trámites y procedimientos:

**a. Exposición al público y publicación del acto de aprobación provisional del presupuesto general**

El acto de aprobación provisional del presupuesto general, señalando el lugar y fecha inicial del cómputo del plazo de exposición al público, debe anunciarse en el Boletín Oficial de la provincia, y simultáneamente se pondrá a disposición del público la correspondiente documentación por un plazo de quince días hábiles, durante los cuales los interesados podrán examinarlo y presentar reclamaciones ante el Pleno (artículo 20.1 RD 500/1990).

**b. Publicación del presupuesto general aprobado definitivamente, y puesta a disposición del público.**

El presupuesto general definitivamente aprobado debe publicarse en el Boletín Oficial de la Corporación, si lo tuviere y, resumido por capítulos de cada uno de los Presupuestos que lo integren, en el de la provincia o, en su caso, en el de la CCAA (artículo 20.3 RD 500/1990). Una copia del presupuesto aprobado, de su documentación complementaria y de sus modificaciones, debe hallarse a disposición del público, a efectos informativos (artículo 20.6 RD 500/1990).

**c. Publicación de los acuerdos de aprobación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, así como de las transferencias de crédito.**

En la tramitación de los expedientes de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, así como de las transferencias de crédito, serán de aplicación las normas sobre información, reclamaciones y publicidad aplicables a la aprobación de los presupuestos de la Entidad a que se refieren los artículos 20 y 22 LHL (artículos 38.2 y 42.1RD 500/90).

#### 4.1.2.8. Real Decreto 1463/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, en cumplimiento de su disposición final cuarta.

En su Preámbulo se menciona como objetivo el dar respuesta a la necesidad de disponer de información para realizar el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, relativa a los presupuestos y sus liquidaciones para las entidades locales. De ahí que en su Título IV se instrumenten toda una serie de medidas que persiguen el lograr un mayor grado de transparencia administrativa en materia financiera, presupuestaria y de gasto público.

#### a. Publicación del plan económico-financiero

El Título III del RD 1463/2007 regula el procedimiento de aprobación de los planes económico-financieros de reequilibrio para la corrección de las situaciones de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Dicho plan debe ser aprobado por el Pleno de la Corporación Local y, en su caso, por el órgano competente de la CCAA que ejerza la tutela financiera y, posteriormente, debe ser objeto de publicación, a efectos exclusivamente informativos, en el Boletín Oficial de la Corporación, si lo tuviera, y en el de la provincia o, en su caso, de la CCAA (artículo 26.1 RD 1463/ 2007).

#### b. Documentación a disposición del público

A efectos informativos, una copia del plan económico-financiero deberá hallarse a disposición del público desde su aprobación por el Pleno de la Corporación local y, en su caso, por los órganos competentes de la administración pública que ejerza la tutela financiera, hasta la finalización de la vigencia de dicho plan (artículo 26.2 RD 1463/2007).

### 4.1.3. Normativa de carácter sectorial.

Además de las normas señaladas, en nuestro ordenamiento jurídico la regulación del derecho de acceso a la información pública y a la transparencia se encuentra indirectamente previsto en diversas normas sectoriales. Dicha normativa sectorial regula cuestiones fundamentales en materia de transparencia en las diversas áreas (derechos de los ciudadanos, especialidades en los procedimientos administrativos, así como vías concretas de publicidad -sitios web, tablones de anuncios, medios electrónicos y telemático, etc.-), que se aplicaban asimismo en el momento de entrada en vigor de la LTAIPBG en el ámbito local[101]. Todas ellas establecen diversas previsiones de transparencia en sus ámbitos específicos.

De entre las citadas normas es preciso hacer referencia, por su importancia, a las siguientes (Subirana, 2014):

- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (L 11/07).
- Ley 28/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).
- Real Decreto 1098/2001, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (RD 817/2009).

[101] Algunas de estas normas, en vigor entonces, hoy ya no lo están. Por ejemplo, la Ley de Contratos del Sector Público ha cambiado; asimismo el Estatuto Básico del Empleado público es hoy un Texto Refundido. Sin embargo, se ha citado la normativa original, la entonces vigente.

- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).
- Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI).
- Ley 27/2006, de 28 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 (L 27/2006).
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto del Empleado Público (EBEP).
- Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales (RLEP).
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLS).
- Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (RLPAP).
- Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades (LPCAA).
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES).
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Ley 5/2013, de 11 de junio, que modifica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (L 5/2013).
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA).

De entre tales normas, tan solo se hará una breve referencia, por su importancia, a cuatro de ellas:

En primer lugar, **la Ley 37/2007**, **sobre Reutilización de la información del sector público**, que establece que la información que generan las Administraciones Públicas y los organismos del sector público constituye un importante recurso para promover la economía del conocimiento, introduciendo previsiones esenciales al respecto, y que conecta muy directamente con la transparencia, al ser la reutilización de la información una consecuencia de primer orden derivada de la misma, que genera valor añadido a las personas y a las sociedades.

Por su parte, **la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos**, reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica. Su disposición final tercera señala específicamente que en el ámbito

de las Entidades que integran la Administración Local, los derechos reconocidos en dicha ley podrían ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias

Asimismo, por su relevancia en la gestión y por el importante volumen de fondos que dichos procedimientos administrativos absorben, resultan esenciales la contratación administrativa y la actividad subvencional. Esta última se regula en la **Ley 38/2003, General de Subvenciones**, que regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones, un instrumento esencial que tiene por finalidades promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas. A través de la misma se cumplen las obligaciones de transparencia que establece la normativa en la materia.

Finalmente, las normativas reguladoras de la **contratación del sector público**, regulan la Plataforma de Contratación del Sector Público, que se interconectará con los servicios de información similares que articulen las Comunidades Autónomas y las Entidades locales en la forma que se determine en los convenios que se concluyan al efecto. A través de la misma y de los diversos Perfiles de contratante, las entidades locales pueden publicitar todo lo relativo a su actividad contractual, respecto de la cual la normativa de transparencia y las leyes de contratación establecen obligaciones de difusión tendentes a ofrecer a la ciudadanía una información pormenorizada.

En definitiva, todas las normas citadas, ya generales o sectoriales, imponían ya transparencia a los municipios en aspectos diversos, en el momento de entrar en vigor la LTAIPBG. Ese dato es importante, al igual que lo es conocer en qué cuestiones y con qué alcance establecían tales previsiones, a la hora de analizar y evaluar el proceso de implantación de la Ley 19/13 en los ayuntamientos.

### 4.2. La Administración local en la tramitación de la ley 19/13 y en el debate parlamentario. La realidad local en el desarrollo reglamentario de la ley.

El recorrido del texto de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno desde su condición de anteproyecto hasta su aprobación definitiva, ofrece interesantes posibilidades de análisis desde el prisma de su aplicación a la Administración local. La norma se modificó durante dicho periodo, integrando aportaciones surgidas en trámites como el dictamen emitido por la comisión permanente del Consejo de Estado al anteproyecto, así como contribuciones y enmiendas surgidas en el debate parlamentario en las dos cámaras, particularmente en el Congreso de los Diputados.

La Comisión Permanente del **Consejo de Estado**, en sesión celebrada el día 19 de julio de 2012, emitió **dictamen** sobre el anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Su análisis nos permite concluir que en el mismo apenas se hizo referencia a cuestiones referidas a la administración local, más allá de señalar la aplicabilidad de la norma a dicha administración, o de subrayar algunas menciones que el propio Anteproyecto de ley realiza, tales como el hecho de que se pidió informe a la Federación Española de Municipios y Provincias; o el reconocimiento, efectuado por el propio texto legal, de la existencia de normas en materia de buen gobierno en los ámbitos autonómico y local.

La única cuestión interesante que contiene este dictamen en relación con el ámbito local, es su juicio sobre el artículo 27, regulador de las sanciones aplicables a las infracciones tipificadas en el apartado de buen gobierno. El órgano consultivo señala “la necesidad de precisar que la sanción consistente en “la destitución en los cargos públicos que ocupen" los sujetos infractores prevista en el apartado 2.c) no se aplica a los cargos electos (así, por ejemplo, el Alcalde, que sin duda alguna está incluido en el ámbito de aplicación de estas normas), pues su destitución no puede en ningún caso derivar de lo previsto en una norma administrativa, por más que se trate de una ley (en el caso del Alcalde, su destitución únicamente puede acordarse mediante una moción de censura o cuando se rechace la cuestión de confianza por él planteada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 197 y 197 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 junio, del Régimen Electoral General, o en los casos de disolución del Ayuntamiento o de la propia Entidad Local)”.

Más allá de este reparo, que resulta esencial, el Consejo de Estado no parece advertir ninguna invasión competencial con respecto a la Administración local, ni realiza ningún tipo de valoración adicional relativa a ningún otro artículo, cuestiones que sin embargo sí se plantearon en el trámite de la discusión y debate parlamentario de la norma. Algunos de estos aspectos, sin embargo, no son de legalidad, sino de oportunidad, o responden a otro tipo de motivaciones extralegales.

Por su parte, en la **tramitación parlamentaria** de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se prestó una atención muy escasa a la Administración local, lejos de la dedicada otra serie de cuestiones que efectivamente nuclearon el debate, monopolizando gran parte de las discusiones. Las menciones a la transparencia en el ámbito local no abundaron en las discusiones parlamentarias, y se centraron básicamente en las diversas referencias que la norma realizaba a dicho nivel competencial, así como a otros temas surgidos a partir de la redacción de su articulado.

**Las cuestiones relativas a la Administración local surgidas en el trámite parlamentario**, se centraron en las temáticas siguientes:

a) Invasión competencial por parte del proyecto de ley de competencias exclusivas locales.

b) Dificultades de aplicación práctica de la ley por parte de los entes locales.

c) Necesidad de transparencia en la Administración local

d) Nivel de transparencia de los entes locales en el momento en que se está tramitando el proyecto de ley.

### a) Invasión competencial por parte del proyecto de ley de competencias exclusivas locales.

A lo largo del debate parlamentario fueron muchas las voces que señalaron que las competencias de las Administraciones locales se habían visto vulneradas por la redacción del proyecto de ley. Cierto que las más de las veces, tales argumentos corrían a cargo de representantes políticos de partidos autonómicos, catalanes y/o vascos, aunque no fueron los únicos que destacaron tal cuestión. Y en segundo lugar, la idea de falta de respeto a las competencias locales se presentaba, las más de las veces, como

secundaria y acompañando a su argumentación básica, que no era otra que la vulneración de las competencias de la Administración autonómica.

Así, fueron muy numerosas las expresiones indicativas de esta idea, del hecho de que el proyecto, sobre todo en su redacción inicial, obviaba las competencias locales en muchos ámbitos. Entre ellas, las del diputado Jané i Guasch, en nombre de Convergència i Unió, quien habló de la necesidad de que esta ley entendiera que en el Estado español hay diversas administraciones públicas, capacitadas para facilitar una mayor transparencia a la ciudadanía a la que sirven, señalando que:

> "Por tanto, también habrá que pulir muy bien todos los aspectos competenciales, no únicamente de las comunidades autónomas que tienen capacidad legislativa sino de los propios ayuntamientos, de las corporaciones locales y —también se ha aludido a ello— de las diputaciones"[102].

Por otro lado, y más allá de expresiones genéricas sobre vulneración de competencias locales, especialmente belicosas fueron determinadas quejas de los representantes políticos, en alusión a determinados aspectos concretos del proyecto de ley, que se consideraba constituían un ataque importante a la autonomía local, además de resultar extremadamente inoportuna su inclusión en una norma de este tipo. Entre estas cuestiones destaca la contenida en la redacción inicial del proyecto, que en su disposición adicional sexta regulaba baremos retributivos para los representantes políticos locales. Sobre este tema se escucharon en las cámaras repetidas protestas, entre ellas la del diputado Olabarría Muñoz, por el Grupo Parlamentario Vasco, quien señaló al respecto lo siguiente: "(…) la disposición final sexta, que establece baremos para poner un tope a las retribuciones de los concejales y de los alcaldes. ¿A qué viene ubicar una cosa tan extravagante en una ley como esta? ¿No tenemos pendiente la nueva Ley de Bases de Régimen Local para regular estas materias? ¿Dónde está la autonomía municipal? ¿Dónde están las leyes que regulan las retribuciones de los alcaldes?"[103].

Sobre esta última cuestión, hay que decir que el proyecto de ley de transparencia inicial suprimió tal previsión legal, lo que fue celebrado por los diputados autonómicos que habían atacado el proyecto de norma en ese punto. En este sentido, fue precisamente otro diputado, Jané i Guasch, quien en nombre de Convergència i Unió resaltó que en el trámite de ponencia se hubiera mejorado la ley en este tema:

> "(…) en el trámite de ponencia…ha habido alguna mejora en un ámbito que para Convergència i Unió y otros grupos de esta Cámara es esencial. Se ha mejorado el ámbito competencial. (…) Valoramos positivamente que se haya suprimido la inicial disposición final sexta que hacía referencia a las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales y que en ningún caso debía aparecer en este proyecto de ley"[104].

En el mismo sentido se expresaba el diputado, Olabarría Muñoz, quien celebró que el Gobierno retirara en su redacción final la disposición que regulaba la estructura

102 DSCD nº 248, de 23/1/13, p. 22.
103 DSCD nº 248, de 23/1/13, p. 34.
104 DSCD nº 385, de 31/7/13, p. 13-14.

retributiva de los altos cargos locales[105], señalando que "ésta es otra materia que está también vinculada al principio de autonomía local, donde también hay competencias autonómicas que pueden ser objeto de vulneración, pero sobre todo el principio constitucional de autonomía municipal no puede ser objeto de preterición"[106].

Otro de los contenidos de ley que centró las críticas que argumentaban una invasión competencial en el ámbito local, fue el correspondiente a las sanciones por infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, previstas en el apartado de la ley relativo al buen gobierno. La redacción inicial de la norma atribuía al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas la competencia para incoar el expediente y para sancionar, en determinadas infracciones, aun cuando el infractor prestara servicios en otras Administraciones, entre ellas la local. De ahí que fueran muchos los que en debate parlamentario opinaran sobre esta redacción, que llegó a tildarse de "despropósito competencial"[107].

Entre aquellos que abordaron el tema, lo hizo el Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Pendás García, quien en principio no consideraba tal redacción problemática:

> "¿Respeta el orden constitucional? El actual artículo 28.4.c) del proyecto lo aclara. En la redacción original, no tanto. El actual artículo 28.4.c) dice que contra los altos cargos de comunidades autónomas o entidades locales serán competentes para sancionar los órganos propios de la comunidad autónoma o de la entidad local. Creo que ha habido una reflexión muy a tiempo en el seno del procedimiento preparlamentario y se ha eliminado una causa de fricción"[108].

Otros, sin embargo, sí advertían mayores disfunciones en tal tenor literal, incluso en la versión que discutía el Congreso. Entre ellos lo hizo en su comparecencia como experto, el profesor Descalzo González, quien advertía de varios problemas a su juicio: invasión competencial, por parte del Estado hacia otras Administraciones, en este caso la local (por el hecho de ser el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas quien sancionara); e imposibilidad de ejercer la potestad disciplinaria sobre cargos electivos, como son los alcaldes y los concejales[109]. Mantener tal redacción suponía, a su juicio, el

---

105 El diputado Jané i Guasch, de Convergència i Unió, había solicitado en su alocución a la vicepresidenta del Gobierno que acabara con la previsión de que las leyes de Presupuestos Generales del Estado establecieran anualmente el baremo retributivo de los órganos de gobierno de las entidades locales, entendiendo que era una manifestación más de la extralimitación en aquello que debería incluir un proyecto de ley de transparencia y buen gobierno. DSCD nº 117, p. 24.

106 DSCD nº 117, de 30/5/2013, p.15

107 Así se refirió a la cuestión el diputado Jané i Guasch, de Convergència i Unió. DSCD nº 117, de 30/5/2013, p.14

108 DSCD nº 301, de 17/4/13, p.14.

109 El académico señaló: "Me parece que el ejercicio de la potestad sancionadora del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de cesar a cargos públicos de otras administraciones no resulta compatible con las normas de régimen electoral y con la organización del poder público prevista en nuestra Constitución. Es verdad que, como dice el profesor Pendás, se ha limitado en una parte, pero, en todo caso, hay otra parte importante en la gestión económica y presupuestaria en la que el ministro es el que sanciona. En el artículo 25, desde la letra f) hasta la o), la sanción sigue imponiéndola el ministro. Es verdad que la Ley de Sostenibilidad establece unos criterios de oportunidad, unos principios más poderosos en materia de estas cuestiones, pero, en todo caso, creo que habría que dar una vuelta a esto. Es más, me suena muy raro que haya una potestad

invadir la autonomía y las posibilidades de autoorganización de otras Administraciones –en este caso de la local-, imponiendo un control que va más allá de los actos, alcanzando a las personas que los dictan, que son cargos electos[110].

En la misma línea de este último compareciente, consideraban grave esta redacción el diputado Sr. Nuet, por Izquierda Plural (señalando que la capacidad sancionadora de la Administración central sobre otras administraciones tiene un difícil encaje constitucional[111]). También la diputada Fernández Dávila, por el Bloque Nacionalista Galego, argumentó en justificación de la enmienda de devolución a este proyecto de ley presentada por su grupo, entre otras cuestiones, la extensión competencial impropia que el Gobierno pretendía hacer de este régimen de transparencia e información a otras administraciones, "incluso a través de la reserva de facultades sancionadoras fuera del ámbito de la Administración central"[112]. Un argumento coincidente con el que también se encontraba en la base de otra enmienda a la totalidad, en este caso la presentada en nombre de Unión Progreso y Democracia por el señor Martínez Gorriarán, quien al hablar de las sanciones a alcaldes que preveía el proyecto de ley, señaló que las mismas "entran en colisión con lo que dice la Constitución o con lo que dicen ordenamientos legales previstos para la Administración municipal"[113].

Muy clara y concluyente fue la opinión de Jané i Guasch, en nombre de Convergència i Unió, al señalar que el atentar por vía sancionatoria contra un cargo electo local, suponía un ataque contra el propio principio democrático. Además de criticar el hecho de que la definición del hecho sancionable podría ser en ocasiones muy imprecisa o dar lugar a interpretaciones muy dispersas (citando a tal efecto infracciones como el incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los Estatutos, el incumplimiento de funciones esenciales inherentes al puesto…), lo que llevaba consigo una importante carga de subjetividad a la hora de interpretar si concurre o no esa conducta; en definitiva, entendía que destituir a un cargo local era totalmente inasumible. Y lo apuntalaba con la siguiente argumentación:

> "Más aún cuando, en el caso de cargos electos locales, se da el principio de democracia por excelencia, como es que una corporación municipal elija entre sus concejales a aquel que tiene la responsabilidad de la alcaldía de ese municipio. Por tanto… deberemos buscar

---

disciplinaria. Cuando estudiábamos Derecho Administrativo se nos enseñaba que la potestad disciplinaria se ejerce sobre los funcionarios; es una relación de sujeción pero no es respecto de otras administraciones y de personas que son elegidas por la vía democrática, como son los alcaldes y los concejales. La potestad de imponer, como se dice aquí, unas sanciones disciplinarias, no parece muy coherente. Sin embargo, los principios del ejercicio de la potestad sancionadora no son los propios de los funcionarios, sino que se remite al régimen general del ejercicio de la potestad sancionadora de la Ley 30/92. Ahí hay una serie de complicaciones". DSCD nº 301, de 17/4/13, p 23.

110 Así lo argumentó el profesor Descalzo González: " (…) Se ha resuelto en parte, pero hay una parte en la que sigue siendo la Administración General la que accede a la potestad disciplinaria. Insisto, si en la Ley reguladora de bases de régimen local y en los estatutos de autonomía se dice que esas administraciones tienen autonomía y autoorganización, el que otra administración tenga potestad disciplinaria sobre ellas me chirría. No parece que eso case bien. En realidad, si se dan cuenta, el control de las entidades locales es sobre los actos. Aquí llegamos a un control de las personas que dictan esos actos, que son electos. Eso no puede ser, habría que depurarlo". DSCD nº 301, de 17/4/13, p.27.

111 DSCD nº 301, de 17/4/13, p.23.

112 DSCD nº 117, de 30/5/2013, p.11

113 DSCD nº 117, de 30/5/2013, p.14

> fórmulas que sean realmente las que se adecuen al ámbito competencial… también de las propias corporaciones locales, y vengan a respetar de manera directa e importante lo que es el principio democrático en la elección de cargos y también por supuesto en su destitución"[114].

De ahí que este diputado celebrara posteriormente la retirada de tal redacción, volviendo a incidir en la misma idea: "(…) lo que no podía aceptarse bajo ningún concepto era la destitución de cargos electos. Quien los pone y quien los destituye en democracia es la ciudadanía en las elecciones, pero una ley estatal de transparencia no puede destituir al cargo electo en sí"[115]. También habló de ruptura del principio democrático la diputada socialista Batet Lamaña, considerando inadmisible "que el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas pueda cesar nada más y nada menos que a un alcalde elegido democráticamente por sus vecinos"[116].

Finalmente, resulta muy interesante la intervención del diputado Olabarría Muñoz, por el Grupo Vasco, PNV, que tras anunciar su enmienda a la totalidad, la retiró en base a las promesas del gobierno de introducir mejoras en determinados aspectos del texto legal. Así, y en relación con las cuestiones mencionadas, este político expresó su preocupación por la redacción de la ley en la parte relativa al buen gobierno, donde, señaló, se había producido a su juicio una:

> "(…) transmutación del orden institucional y constitucional….al posibilitar la penetración por la vía del procedimiento disciplinario, por la vía sancionadora, de órganos de la Administración del Estado en órganos de las administraciones autonómicas, llegando incluso a proceder a las sanciones más coercitivas y más graves previstas en este proyecto de ley, incluso la destitución de los responsables de determinados órganos de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, vulnerando muchos preceptos"[117].

**b) Dificultades de aplicación práctica de la ley por parte de los entes locales.**

El proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno declaraba desde su primera redacción, su voluntad de aplicación, entre otros entes y organismos, a las tres Administraciones territoriales (Estado, Comunidades autónomas y Administración local), así como a la administración institucional dependiente o vinculada a cada uno de ellos. A nadie se le escapa que las posibilidades de aplicación efectiva de la norma son distintas para cada una de estas tres esferas de gobierno y administración, siendo a priori los entes locales los que pueden contar con muchas más dificultades, por razones bien diversas (entre ellas su tamaño, heterogeneidad, localización, etc.), motivos todos ellos que conducen en muchos casos a disponer de menos medios y observar muchas más limitaciones para implementar una normativa novedosa y complicada de poner en marcha.

Esta idea se hizo patente en algunas de las intervenciones, tanto de los parlamentarios como de algunos expertos convocados en su calidad de tales a las sesiones de las cámaras, que trataron de llamar la atención sobre la necesidad de adaptar las previsiones de la ley a la situación y características de la administración local,

114 DSCD nº 117, de 30/5/2013, p.23-24.
115 DSCD nº 385, de 31/7/13, p.17.
116 DSCD nº 117, de 30/5/2013, p.27.
117 DSCD nº 117, de 30/5/2013, p.14

de manera que no se legislase de un modo genérico y abstracto, sin tener en cuenta las peculiaridades y diversidad de los entes destinatarios. En el debate se expresó además, en esta y otras cuestiones, la importancia de que una norma como ésta, de la que España se dota cuando ya la práctica totalidad de países europeos y a nivel mundial poseían normativa al respecto, no puede permitirse fallar en su aplicación, tras haber levantado tantas expectativas, asentadas en una demanda social que iba muy por delante de la respuesta del legislador.

Un argumento que, durante el debate sobre la ley realizado en el Congreso, pusieron de relieve diputados de formaciones políticas distintas. Entre ellos lo hizo, por parte del Grupo Parlamentario Socialista, el diputado Serrano Martínez, quien señaló, en una interpelación a Garrigues Walker, que en el proyecto de ley se advertía que estaba redactado desde el prisma de un gobierno estatal, que en su opinión debía ponerse en la piel de los gobiernos y entes locales, para quienes no sería tan sencillo cumplir esta norma, que por ello instaba a adaptar a realidades institucionales diversas[118]. Para legislar sobre transparencia hay que atender a la realidad de muchísimos municipios, cuyos perfiles socioeconómicos y la carencia de recursos impiden absolutamente que puedan cumplir con las exigencias que establece una norma como la Ley de transparencia al regular el derecho de acceso a la información pública. Este mismo representante político volvió a incidir a lo largo del debate en la idea de la falta de recursos técnicos y humanos de la Administración local, y en la imposibilidad de legislar con parámetros comunes para administraciones que, tanto en su concepción como en su funcionamiento práctico, son absolutamente diversas[119]. Otras opiniones, en cambio, consideraban que los problemas técnicos para avanzar en transparencia no son tales, o no lo son tanto[120].

---

118 "Me ha interesado mucho la información que nos ha dado sobre las corporaciones locales. En relación con ello, quiero plantear dos cuestiones... En primer lugar, el proyecto de ley que ha remitido el Gobierno, como intentos anteriores que se produjeron, refleja muy claramente que está hecho desde el Gobierno de la nación. Se mandan mensajes genéricos, pero conforme empezamos a pensar en qué ámbitos y en qué administraciones hay que aplicarlos comienzan a tambalearse las posibilidades reales de llevarlos a la práctica si no se matiza. Como usted mismo ha recordado, en un país con 8.117 ayuntamientos, de los cuales seis mil y pico no llegan a los 1.000 habitantes, determinadas obligaciones que se prevén en el proyecto de ley son muy difícilmente asumibles por los mismos sin las adaptaciones necesarias, y habría que pensar cómo hacerlas. Estoy pensando que en mi ayuntamiento de origen, que tiene ciento veintitantos habitantes, con una media de edad de trescientos veintisiete años, hablar de nuevas tecnologías a través de Internet, páginas web, etcétera, son quimeras". DSCD nº 248, p. 23.

119 "En cuarto lugar, ha hecho una mención específica a las oportunidades, por un lado, y a las obligaciones, por otro, que contiene esta ley en relación con la forma de actuar de las entidades locales. Es verdad. Lo que ocurre es que hay un problema y no pequeño que ya hemos comentado, incluso informalmente, cuando hablamos del proyecto. Las páginas web que con tanta facilidad y naturalidad estamos acostumbrados a consultar o a las que hacemos referencia no existen en multitud de ayuntamientos o no se pueden alimentar de acuerdo con unos parámetros más o menos comunes a todas las administraciones, porque no existen recursos técnicos y humanos. Este es uno de los temas que se contemplan en el proyecto de reforma del régimen local, sobre cuyo estado tengo en estos momentos confusión; lo digo sin ironías, porque no lo sé. Habría que ver cómo se articulan en el ámbito de la Administración local instrumentos que permitan cubrir este tipo de necesidades, porque, si no, sería perfectamente inútil". DSCD nº 295, p. 7.

120 En esta línea se pronunció Lizcano Álvarez: "También es verdad que hay un problema de medios y que ahora justamente no es la mejor época desde el punto de vista económico para que se creen nuevas obligaciones, pero son cosas muy básicas. Además, no son caras, porque como se tienen los documentos, lo que hay que hacer es subirlos a la red". DSCD nº 248, p. 40.

Para obviar tales dificultades, se oyeron en sede parlamentaria de forma repetida, voces que instaban a que fueran las diputaciones, e incluso las comunidades autónomas, quienes auxiliaran a los ayuntamientos que no pudieran cumplir las obligaciones de publicidad activa que la norma contenía[121].

### c) Necesidad de transparencia en la Administración local

Todos los entes deben ser transparentes, pero quizá es la Administración local aquella a la que, por la proximidad al ciudadano cuyos intereses gestiona, en algunos casos por su tamaño reducido y por su tinte más personalista, los vecinos en ocasiones le exigen más en esta materia. Esta idea fue traída a colación en el debate por la Defensora del Pueblo, quien destacó en su intervención la necesidad de que los entes locales procuraran la máxima información, que la ciudadanía necesita, y que Becerril Bustamante concretaba de forma particular en el ámbito urbanístico, un área que centraba gran parte de las quejas tramitadas desde su oficina[122]. En esta línea, Becerril destacó que los entes locales deben dar una información desmenuzada a los ciudadanos, a los vecinos, porque estos demandan cuestiones muy precisas. Junto a ello, reclamó que, particularmente, todas las cuestiones referentes al planeamiento municipal, se pudieran conocer a través de la información que procurara la página web; una demanda sobre todo relacionada con numerosas quejas que la Oficina del Defensor del Pueblo recibía de ciudadanos extranjeros, europeos o no, que adquieren una propiedad en España y que encuentran dificultades para hacerlo disponiendo de la información oportuna[123]. La Defensora del

---

121 De nuevo fue Lizcano Álvarez uno de los que propuso obviar el problema de medios a través de la deseable colaboración entre Administraciones: "Se supone que a los ayuntamientos pequeños, que hay muchísimos en España, les van a ayudar las diputaciones… (…) Sería importante que todas las instituciones públicas publicitasen, y si tienen pocos recursos, que se ayuden unas a otras. Sería una forma de complementarse, en vez de las duplicidades y triplicidades que hay. Esa sería otra cosa importante, la racionalización de los recursos públicos". DSCD nº 248, de 23/1/13, p. 40. También la defensora del Pueblo se pronunció en el mismo sentido.

122 En palabras de la Defensora del Pueblo: "El señor Serrano también hablaba de la imposibilidad de muchos ayuntamientos para tener estas páginas... Les transmitimos que los ciudadanos piden información a los municipios, pero es posible que los municipios no puedan, pero quizá en materia urbanística una comunidad autónoma o una diputación, que tienen las competencias de los pequeños y medianos municipios, si puedan dar un plan general. Un ayuntamiento de 2.000 personas no puede, por supuesto que no, porque no tiene los servicios informáticos ni las disponibilidades económicas, pero una entidad por encima del ámbito de esa entidad local sí podría. No en todas las materias, pero en algunas materias, como en urbanismo, me parece que es interesante y nos evitaríamos luego problemas de calificaciones no entendidas que llevan desde edificaciones que hay que pensar si hay que derribar y llevan a unos procedimientos larguísimos o a un perjuicio para una familia que ha construido en el cauce de un río por ignorancia o porque no ha tenido instrumento para saber que no era edificable. Hasta ahí es donde nosotros podemos llegar, pero si no pueden los ayuntamientos, entendemos que las comunidades autónomas sí podrían hacerlo en muchas ocasiones. DSCD nº 295, p. 9.

123 Esta falta de información se revelaba particularmente grave en determinadas situaciones, que habían sido conocidas de primera mano por la Defensora del Pueblo, y que por ello pedía que se facilitaran datos, que no podían ser conocidos ni acudiendo al notario en el acto de la compra de la propiedad, o que requerían de trabajosas visitas al catastro. Becerril estima importante procurar información sobre el suelo y sobre lo que se va a adquirir, por parte de los municipios. Así lo describe: "Nosotros recibimos muchas quejas de ciudadanos extranjeros, europeos o no, que adquieren una propiedad en España cuando sucede una catástrofe se encuentran con que su casa

Pueblo es, no obstante, consciente, de las dificultades de muchos de los municipios españoles para ofrecer de forma eficaz toda esta información de forma transparente y eficaz, y por ello aboga porque sea la Diputación, o en su caso la Comunidad Autónoma, la que en última instancia asuma tal carga, si los municipios no tuvieran los recursos necesarios para hacerlo.

**d) Nivel de transparencia de los entes locales en el momento en que se está tramitando el proyecto de ley.**

Uno de los temas abordados, aunque de forma somera y casual, en el debate parlamentario, fue precisamente el nivel de transparencia de los entes locales, llamados a cumplir las numerosas exigencias de la LTAIPBG en un plazo breve tras su entrada en vigor. En este contexto, uno de los expertos convocados a expresar su juicio en el trámite de discusión del proyecto de Ley, Garrigues Walker, Representante del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España, puso de manifiesto la relación existente entre los niveles de transparencia y de corrupción, y a estos efectos citó un informe que precisamente se había presentado el mismo día de su comparecencia, relativo al índice de transparencia en los ayuntamientos (ITA) correspondiente a 2012. Garrigues Walker explicó brevemente la metodología del informe (selección de 108 ayuntamientos españoles, en los que se medía su capacidad de ofrecer datos sobre los diversos ítems de su gestión), señalando que en los últimos 4 años había habido una mejora relativa, partiendo de estándares de transparencia muy bajos[124].

---

está en un lugar no urbanizable. Esta es una cuestión de la que nos hablan algunos embajadores y nosotros lo hemos visto, porque hemos visitado zonas inundadas, arrasadas por el fuego y nos hemos encontrado con que un grupo de extranjeros -hablo de extranjeros pero también hay españoles- habían adquirido unas propiedades en terrenos no urbanizables. La Administración municipal debe decir cómo está ese suelo; no tiene por qué dar nombres ni precios ni entrar en el ámbito de la intimidad personal, pero sí se debe poder saber si la parcela RD1 de tal municipio es suelo rústico, urbano o está en tramitación. Nos parece que eso aclararía muchas cosas, porque los notarios no lo hacen; el notario da fe sobre la propiedad, pero nada más. Habría que ir al catastro, que tiene sus procedimientos lentos, sus problemas, su inscripción, etcétera. Se debe poder saber lo que se va a adquirir, la situación de tal parcela, de tal tierra o de tal caserío. Esto nos parece muy importante". DSCD nº 295, p. 4.

124 "En España hay más de 8.000 ayuntamientos. Teníamos que elegir y establecer los niveles de medida y elegimos 108 ayuntamientos. Hoy mismo, hace unos minutos hemos presentado el nuevo índice. Esta mañana he insistido en transmitir una buena noticia, y es que de cuatro años hasta aquí el nivel de transparencia de los ayuntamientos ha mejorado no un poco, sino sustancialmente. Lo que hacemos es entregar a cada ayuntamiento 80 o 90 preguntas que afectan a todas sus áreas de acción, a todas: compra de servicios, contrataciones públicas, planes de urbanismo, transacciones significativas, salarios. Se trata de ver si ese ayuntamiento responde o no -como es lógico, hacemos todas las comprobaciones necesarias- a todas esas preguntas. Resultó que el primer año hubo un solo ayuntamiento que cumplía todas las condiciones de una manera adecuada, primero, porque tenía una capacidad tecnológica -tema al que también afectará la ley de transparencia- para responder a las preguntas y, segundo, porque en efecto las respondía. Llegó al nivel 100. Hoy hemos presentado una lista en la que en vez de uno hay, mínimamente, ocho y, en total, unos veinte ayuntamientos que llegan al nivel 100 (es decir, un ciudadano de esos ayuntamientos puede preguntar y tiene asegurada la respuesta a cualquier pregunta que quiera hacer: lo que gana el director general de Medio Ambiente, quién compró los últimos lápices o los últimos aparatos electrónicos de ese ayuntamiento, esto es, a todas y cada una de las cosas que se puedan imaginar), y no solamente eso, sino que en general todo el mundo ha subido. Bilbao sigue siendo el ejemplo, pero en estos momentos están también Albacete,

De nuevo se incidió sobre este tema en la comparecencia de Lizcano Álvarez, Presidente de Transparencia Internacional España, quien amplió ligeramente la información sobre los objetivos del ITA[125], añadiendo que habían empezado a evaluar también a las diputaciones provinciales (a las que tildó de "grandes desconocidas"[126]).

Sobre las conclusiones de dicho informe quiso profundizar el diputado del Grupo Popular González Pons, relacionándolo con la norma en tramitación, y a estos efectos preguntó a Garrigues Walker si los criterios de la ley de transparencia ya se estaban cumpliendo y sobre las eventuales dificultades que podían encontrar las administraciones locales para aplicar la nueva ley de transparencia. El balance del profesor Lizcano Álvarez sobre el nivel de transparencia de los ayuntamientos no fue demasiado bueno, aunque reconoció que el interés por el tema era cada vez mayor[127]. Deficiente preparación, unida

---

Alcobendas, Arona, Barakaldo, Burgos, Gandía, Getxo, Gijón, Madrid, Mataró, Móstoles, etcétera. Hay algunos ayuntamientos que incluso han incorporado el índice de transparencia en sus propias webs para que la gente sepa qué es lo que están haciendo y qué es lo que se puede hacer. Eso nos tiene encantados, nos tiene satisfechísimos y nos convence del principio básico de que luchar contra la corrupción no es una tarea imposible y de que la transparencia es un factor decisivo. (…) Hay ayuntamientos buenos, estos, y hay ayuntamientos malos, ayuntamientos en los que el grado de corrupción sigue siendo alto: Jaén, Lorca, Mijas, Ciudad Real, Granada, Huelva, Toledo, Badajoz, Valencia, Talavera de la reina, Almería y Teruel. Al menos hay esta clasificación. El propio alcalde de Bilbao, con el que estuve el otro día, se quejaba de que desgraciadamente le habíamos alterado la vida, porque —como él viene siendo el número uno— le llamaban todos los ayuntamientos para ver cómo se hacía y estaba dedicando una gran parte de su tiempo, más que a las tareas propias del alcalde, a asesorar a otros ayuntamientos sobre cómo hacerlo y a recibir visitas y visitas y visitas". Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 248, de 23/1/13, p. 19.

125 "Los objetivos del ITA son dos. En primer lugar, evaluamos a todas las entidades públicas -en este caso a los ayuntamientos- para que los ciudadanos sepan lo transparentes que son unas y otras. El segundo objetivo, que creo que vamos cumpliendo, es propiciar un aumento de la información y del nivel de transparencia de los ayuntamientos o de las otras entidades evaluadas. Esto va generando una dinámica positiva, porque a nadie le gusta salir mal en las clasificaciones de transparencia y eso hace que vayan mejorando los resultados año tras año. Elaboramos una serie de mapas indicadores sobre grandes áreas, en este caso seis. La novedad de este año es que hemos metido quince indicadores de la nueva ley de transparencia, para que se vea cómo están de preparados los ayuntamientos ante este proyecto de ley, ante lo que se les va a pedir, esperemos, dentro de muy poquito". DSCD nº 248, de 23/1/13, p. 29.

126 DSCD nº 248, de 23/1/13, p. 30.

127 "Finalmente, el señor González Pons me ha preguntado sobre los criterios de aplicación de los indicadores del ITA. Primero, el área F, que es la de los ayuntamientos, para la que hemos creado quince nuevos indicadores, es el área más baja, con 57,4%. Son los que están más flojos, y es una media, porque hay muchos ayuntamientos que están muy poco preparados. Es una cosa que tienen que mejorar, pero van a tener al menos un año para hacerlo o para ir preparando la información. Queríamos hacer una especie de radiografía. Es el área más baja. También es verdad que muchos ayuntamientos se han dedicado durante dos o tres meses a ir publicando toda la información que pedíamos. Es como un examen, se lo mandamos y luego dejamos que lo hagan en casa y nos envíen los resultados. Por supuesto, revisamos absolutamente todo para comprobar que es verdad. Si lo tienen publicado, mejor; eso es lo buscamos, que todo el mundo se beneficie. Se han dedicado a esto durante unos meses -además nos estaban llamando todo el rato para preguntarnos- y han mejorado, pero esta área es todavía la más floja. (…) Vamos a seguir testeando la preparación para la ley de transparencia, porque es muy importante. Además dan ejemplo, porque otros ayuntamientos más pequeños, que no entran dentro de los 110, nos están pidiendo voluntariamente que se lo hagamos, es decir, hay cierta sensibilidad por ser transparente

a una sensibilidad creciente por la cuestión de la transparencia desde el ámbito municipal fue su balance, en el que además expresaba una cierta esperanza, no apuntalada en datos ciertos, de que los ayuntamientos fueran mejorando hasta el momento en que tuvieran que aplicar plenamente la ley.

Vista la limitada de presencia de los intereses locales en el debate parlamentario de la LTAIPBG, quedaría por referirnos a **la realidad local en el desarrollo reglamentario de la norma**.

Como ya se ha señalado, a fecha de hoy no existe un Reglamento que desarrolle la Ley 19/2013[128], de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aunque sí ha habido dos proyectos de Real Decreto, el segundo de ellos, de 28-02-19, actualmente en tramitación.

Hay que hacer constar que el Proyecto de Reglamento de la Ley de Transparencia, LTAIPBG, Ley 19/13, no es de aplicación a la administración local, ya que ciñe su ámbito subjetivo al sector público estatal. La propia disposición establece en su Disposición final tercera, relativa al Título competencial, que todos los artículos y disposiciones del reglamento no tienen carácter básico y se aplican exclusivamente a la Administración General de Estado y al sector público estatal.

La única excepción la constituyen los artículos 12, 13 y 14 del reglamento, que constituyen legislación básica. En ellos se regulan las obligaciones de publicidad activa de los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y las entidades privadas, y se hace referencia, respectivamente, a los sujetos obligados, a la superación de umbrales previstos en el artículo 3.b) de la Ley[129], y a la relación de cuestiones que tales entidades publicarán con carácter mínimo.

En definitiva, este Proyecto de Reglamento, dictado en desarrollo de la ley estatal, no será de aplicación en los municipios ni en otros entes locales. De modo que los desarrollos en detalle de la normativa de transparencia que pueden ser aplicables a los ayuntamientos se contendrán en los eventuales desarrollos reglamentarios de las leyes autonómicas de transparencia que incluyan en su ámbito a las entidades locales de su territorio y/o en las numerosas Ordenanzas de Transparencia que numerosos ayuntamientos han aprobado, cuya normativa desciende a aspectos muy específicos. A todas estas normas se hará referencia en el apartado correspondiente.

### 4.3. Leyes autonómicas de transparencia.

Dos Leyes estatales fijan el marco jurídico básico de la transparencia en el ámbito local. En concreto se trata de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), por una parte, y la Ley 7/1985, de 2

---

ante los ciudadanos. No sé con qué fines o si es por convicción, pero en cualquier caso existe una preocupación por este tema". DSCD nº 248, de 23/1/13, p. 40.

128 Tanto el Borrador del Real Decreto que aprobaría dicho Reglamento, como los trámites realizados hasta la fecha, pueden consultarse en http://transparencia.gob.es/

129 Dicho artículo extiende las obligaciones de publicidad activa a las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), por otra; ambas han sido ya analizadas. A partir de las mismas, también son de aplicación a los municipios españoles otras normativas autonómicas en la materia, singularmente leyes, la mayoría de las cuales se han dictado a partir de la ley básica. Algunas de estas leyes comprenden en su ámbito de aplicación a los entes locales de su territorio y a su sector público instrumental, aunque no en todos los casos.

En el análisis del panorama que presentan las Leyes autonómicas de transparencia, en el momento de aprobarse la Ley 19/13, LTAIPBG, podríamos distinguir con Subirana (2014), tres situaciones:

- CCAA que contaban ya con Normativa específica en materia de transparencia: Islas Baleares, Extremadura, Galicia y Comunidad Foral de Navarra[130].
- CCAA con regulación sobre transparencia en normativa no específica: en ese caso se encontraban Cantabria, Cataluña, Extremadura y País Vasco
- CCAA con normativa de transparencia en trámite: Principado de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, País Vasco y Región de Murcia

Lo cierto es que, tal y como señala Fernández Ramos (2018), en el lapso de una legislatura (entre 2012 y 2016), España ha pasado de ser el único país de una cierta importancia en la OCDE desprovisto de una Ley de Transparencia, a ser uno de los países del mundo con mayor número de leyes en la materia. Muchas de ellas son reiterativas o meramente complementarias, mientras que otras son normas verdaderamente avanzadas, y contienen regulaciones que mejoran sustancialmente la ley estatal.

En cualquier caso, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales estuvieron al margen del proceso de elaboración de la LTAIPBG, pero están llamadas a desarrollarla y aplicarla, pues sus órganos e instituciones, así como resto de entes vinculados y dependientes de las mismas, resultan obligados por sus mandatos.

Como ha puesto de relieve Guichot (2014a, 2014e, 2017), la Ley 19/13 ha interpretado de forma muy amplia la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, de modo que casi toda la regulación tiene carácter básico, incluidas las disposiciones sobre procedimiento. El ámbito propio disponible para las leyes autonómicas se concreta en la ampliación de las materias sujetas a publicidad activa y la determinación de los medios para llevarla a cabo, en las disposiciones organizativas y en las medidas para garantizar la eficacia del derecho (formación del personal, elaboración de guías ciudadanas, etc.), así como en la creación de autoridades independientes de transparencia o la atribución de sus competencias a autoridades independientes ya existentes[131]. Junto a ello, existe asimismo la posibilidad

130 Lo hicieron mediante la Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega; de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra; o de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.

131 El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno regulado en la LTAIPBG solo resulta de aplicación a los sujetos de ámbito estatal incluidos en su ámbito. Ahora bien, la Disposición adicional cuarta prevé que la reclamación prevista ante una autoridad independiente de control,

de reducir el plazo máximo de un mes, establecido con carácter básico para emitir la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso a la información. No ocurre lo mismo respecto de las limitaciones o del sentido del silencio, que constituyen ambos elementos esenciales en la delimitación del alcance del derecho y sus relaciones con otros bienes en concurrencia

Ya se ha aludido a los plazos de entrada en vigor de la LTAIPBG, que la disposición final séptima fija en un año desde su publicación, para el ámbito estatal (10 de diciembre de 2014), mientras que los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales disponían de un plazo máximo de dos años para adaptarse a sus obligaciones (10 de diciembre de 2015).

Desde la entrada en vigor de la LTAIPBG, lógicamente, han sido muchas las Comunidades y Ciudades autónomas que han legislado, para regular, desarrollándolos, los principios básicos que han de garantizar la transparencia en la actuación administrativa, el derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos y el buen gobierno, dando lugar al complejo panorama normativo actual, que se describirá someramente en este apartado. Por su parte, algunas CCAA no cuentan aún con normativa de transparencia, la cual sin embargo se encuentra en tramitación, ya sea en proceso de elaboración por el ejecutivo o en el periodo parlamentario. A estos efectos, en la tabla 3.1. se detalla para cada Comunidad y/o Ciudad autónoma si la misma cuenta con una ley de transparencia en vigor, o en su defecto otra normativa autonómica que contenga previsiones en la materia, y en qué medida la misma resulta aplicable a los municipios de su territorio, ya que en función del ámbito subjetivo de aplicación determinado en cada una de las normas autonómicas actualmente vigentes, las mismas serán o no de aplicación a los Entes Locales, siendo así en la mayoría de los casos.

| CCAA/ CIUDAD AUTÓNOMA | LEY AUTONÓMICA TRANSPARENCIA | APLICACIÓN A LOS ENTES LOCALES DE SU TERRITORIO |
|---|---|---|
| **Andalucía** | Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía | **SÍ** |
| **Aragón** | Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón<br>Ley 8/2015, de 25 marzo | **SÍ** |
| **Principado de Asturias** | Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. | **SÍ** |

frente a las decisiones en materia de acceso a la información corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las CCAA y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades o Ciudades Autónomas. La misma disposición establece la posibilidad de atribuir la competencia al CTBG, celebrando el correspondiente convenio con la AGE, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias

| | | |
|---|---|---|
| | | |
| **Baleares** | Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears<br><br>Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, para introducir medidas de transparencia y participación | **NO** |
| **Canarias** | Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública | **NO** |
| **Cantabria** | Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública. | **SÍ** |
| **Castilla-La Mancha** | Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha | **SÍ*** (Sujeción a la legislación básica y a los preceptos de la ley autonómica que expresamente lo establezcan) |
| **Castilla y León** | Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León<br><br>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. | **NO** |
| **Cataluña** | Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno | **SÍ** |
| **Extremadura** | Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura | **SÍ** |
| **Galicia** | Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno | **NO** |
| **La Rioja** | Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja<br><br>Ley 5/2017, de 8 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Administración de la Rioja | **NO** |
| **Comunidad de** | Ley 10/2019, de 10 de abril, de | |

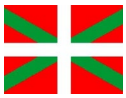
| | | |
|---|---|---|
| **Madrid** | Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid | **SÍ** |
| **Región de Murcia** | Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. | **NO** |
| **Comunidad Foral de Navarra** | Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. | **SÍ** |
| **País Vasco**  | Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi | Regula el gobierno abierto, de la transparencia y la participación ciudadana en las entidades locales de Euskadi |
| **Comunidad Valenciana (CV)** | Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la CV | **SÍ** |
| **Ceuta** | | ----- |
| **Melilla** | Decreto n.º 43 de fecha 14 de julio de 2016, relativo a la aprobación definitiva del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla | ----- |

Tabla 4.1. Normativa de Transparencia Autonómica y su aplicabilidad a los entes locales. Elaboración propia

Por otro lado, como ya se ha señalado, cada CCAA puede haber creado una autoridad independiente de control propia, frente a las decisiones en materia de acceso a la información, que actuará asimismo ante las resoluciones dictadas por los entes locales de su territorio, o puede haber optado por la firma de un convenio, atribuyendo la competencia al CTBG.

En este sentido, en materia de garantías y control de la aplicación de las leyes de transparencia, nos encontramos con posibilidades muy diversas, tal y como ha sistematizado acertadamente Enériz (2018), cuando señala que las distintas leyes y decretos en vigor han creado administraciones públicas especiales con personalidad jurídica (como el Estado o Andalucía), órganos colegiados adscritos a las administraciones públicas con composición plural (así lo han hecho Murcia, Aragón, la Comunidad Valenciana y Navarra), órganos colegiados de las administraciones públicas específicos para las reclamaciones con una composición técnico-jurídica (Catalunya, Illes Ballears y Euskadi), y órganos colegiados adscritos al parlamento autonómico (como Castilla-La Mancha). En otros casos, se ha atribuido esta función resolutiva a los defensores del pueblo autonómico, situados al frente de unas comisiones de transparencia (como Castilla y León y Galicia). Finalmente, en el caso de Canarias se ha

creado un comisionado parlamentario específico para la transparencia, similar en parte a los defensores del pueblo autonómico. De modo que para cada una de las diversas CCAA, y en función de lo que regulan sus normativas propias, se detallarán las distintas situaciones existentes.

La normativa aplicable a cada una las Comunidades Autónomas es la siguiente, señalándose muy brevemente en relación a cada una de estas leyes, cuáles son los principales rasgos o características de la regulación que contienen, así como las cuestiones más relevantes desde el prisma local[132]:

**a) Andalucía**

Andalucía fue la primera CCAA que desarrolló las previsiones de la ley estatal, una vez que la misma entró en vigor, y lo hizo a través de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTA), aplicable a los municipios andaluces y a su sector público.

Junto a ella, y para el ámbito local, está vigente la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que en su artículo 27 configura la transparencia como un principio informador de los servicios locales de interés general, al tiempo que, en su artículo 54, ya contiene obligaciones específicas de publicidad activa.

Un brevísimo análisis de la LTA, permite señalar como aspectos más destacables de la misma, así como otros que particularmente inciden en el ámbito local, los siguientes:

- Prevé un detallado régimen de sanciones, caso de incumplimiento de las obligaciones que establece la ley
- Publicación y actualización de la información pública trimestralmente, salvo que la normativa específica establezca otros plazos y sin perjuicio de lo que establezcan las entidades locales en ejercicio de su autonomía
- La norma dispone expresamente que las entidades locales, en su ámbito competencial y en uso de su autonomía, podrán ampliar reglamentariamente las obligaciones de publicidad activa
- Tras señalar que las solicitudes deben resolverse y notificarse en el menor plazo posible, establece el plazo de respuesta para el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, en 20 días hábiles, prorrogables por igual período.
- La LTA avanza en la formulación de principios respecto a las bases estatales: Conservación de la información, Fomento de la interoperabilidad entre AAPP, Formación de los empleados públicos, Divulgación
- Creación del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, autoridad independiente de control en materia de protección de datos y de transparencia, con competencias tanto respecto de la Administración autonómica como de la local.

132 En los casos en que la Ley autonómica de transparencia no resulte aplicable a los entes locales, la norma no se analizará, al no resultar de interés para el objeto de esta investigación, centrada en la transparencia en los municipios españoles.

- En el ámbito local, la LTA dispone que las empresas prestadoras de servicios públicos locales en régimen de gestión indirecta deberán cumplir ellas mismas con las obligaciones de publicidad activa, de entre las previstas en la LTA, que se determinen reglamentariamente para hacer efectivo el principio de transparencia financiera en la gestión de los servicios locales de interés general previsto en el la LAULA, que tendrán el carácter de mínimas y podrán ser complementadas con otras por las entidades locales. Como señala Guichot (2014e), la LTA ha ido más allá que la estatal, si bien su alcance queda deferido al desarrollo reglamentario autonómico y local y a lo dispuesto en cada convocatoria.
- La LTA menciona asimismo que las entidades locales de Andalucía publicarán, además, la información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, LAULA, así como las actas de las sesiones plenarias (acceso a través de Internet, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado; y los asistentes podrán grabar las sesiones).
- Existirán representantes locales en órganos consultivos que la ley crea; y la LTA respeta la entrada en vigor de la legislación básica para los entes locales

**b) Aragón**

Aragón cuenta con la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, Ley 8/2015, de 25 marzo, dentro de cuyo ámbito de aplicación se encuentran a las entidades que integran la Administración local aragonesa, así como los organismos autónomos y las entidades de derecho público dependientes de las mismas

Como notas destacables de esta Ley, se encuentran:

- Junto a la transparencia, la Ley regula el derecho de participación, al considerarlo otro eje informador del gobierno abierto
- Amplia ligeramente las obligaciones de publicidad activa sobre las establecidas en la ley básica y normas sectoriales
- Perfila y detalla el régimen de la ley básica en diversas cuestiones. Por ejemplo, señala que los menores de edad podrán ejercitar el derecho de acceso a la información a partir de los 14 años.
- Contiene una previsión específica relativa a la Información sobre violencia y represión durante la Guerra Civil y el Franquismo. En particular, en esta materia la Ley señala que la Administración de la CCAA colaborará con las entidades locales aragonesas en la conservación y mantenimiento de la documentación e información.
- Crea el Consejo de Transparencia de Aragón como órgano destinado a promover la transparencia y garantizar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que contará con un representante de los entes locales. También regula el Portal de Transparencia y las Unidades de Transparencia del Gobierno de Aragón.
- Prevé expresamente que el departamento competente en materia de participación ciudadana apoyará a las entidades locales en el fomento de la participación ciudadana

- Asimismo, en su Disposición Adicional Tercera, señala que el Gobierno de Aragón, a través del departamento competente en materia de Administración local y en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, pondrá a disposición de las entidades locales que lo soliciten una herramienta web para cumplir con las obligaciones que esta ley les impone en relación con la transparencia de la actividad pública

**c) Principado de Asturias**

Cuenta con una normativa en la materia de reciente aparición, la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. Las cuestiones más interesantes de la misma, desde el prisma local, son las siguientes:

- Dentro de su ámbito subjetivo de aplicación figuran las entidades locales comprendidas en el ámbito territorial del Principado de Asturias y sus organismos y entes públicos, así como las sociedades mercantiles y fundaciones en las que tengan directa o indirectamente participación mayoritaria o dominio efectivo.
- Regula la transparencia (publicidad activa y derecho de acceso), el Buen Gobierno, así como los Grupos de interés, estableciendo un Registro de Grupos de interés.
- Refuerza las obligaciones que prevé con un amplio régimen sancionador.
- Amplía las obligaciones de publicidad activa a partir de la ley estatal, y en particular señala que las entidades locales publicarán, además, las actas de las sesiones plenarias, respetando la normativa de régimen local.
- La norma crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias como ente público con personalidad jurídica propia sometido a esta Ley y al Derecho administrativo.
- Otorga a las entidades locales comprendidas en el ámbito territorial del Principado de Asturias y sus organismos y entes públicos, así como las sociedades mercantiles y fundaciones en las que tengan directa o indirectamente participación mayoritaria o dominio efectivo, un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, para adaptar sus sistemas de publicidad activa a la misma

**d) Islas Baleares**

En esta CCAA está vigente la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, que no resulta de aplicación a los entes locales. Otra norma en la materia es el Decreto 24/2016 de 29 de abril, de creación y de atribución de competencias a la Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública.

Junto a dicha ley, es interesante asimismo destacar la Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, para introducir medidas de transparencia y participación

**e) Canarias**

La norma de transparencia autonómica es la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, que establece en su Disposición adicional séptima que la aplicación de los principios y previsiones contenidas en esta ley respecto de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública a los cabildos insulares y los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, así como a sus entidades vinculadas o dependientes y asociaciones de tales entes, se establecerá en las respectivas disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de los mismos. Esto es, que en principio la Ley autonómica no les resulta directamente aplicable, salvo que los propios ayuntamientos se sometan a su articulado.

Esta misma disposición sí establece, sin embargo, la competencia del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública para la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los cabildos insulares y ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, y de las entidades vinculadas o dependientes de los mismos.

### f) Cantabria

En Cantabria se ha regulado recientemente la transparencia, mediante la Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública, aplicable a las entidades que integran la Administración Local en su ámbito territorial, así como cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público y privado vinculados o dependientes de aquellas. De dicha norma resultan destacables los siguientes rasgos:

- La ley regula la transparencia de la actividad pública en Cantabria en su doble vertiente de publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública por parte de todos los ciudadanos, así como la reutilización de ésta.
- Las cuestiones que deben ser objeto de publicidad activa resultan ampliadas con respecto a la ley básica (órganos colegiados; cuentas bancarias; informe de carácter trimestral sobre la deuda pública de los últimos 10 años; estadísticas en materia tributaria, conforme a parámetros geográficos, poblacionales o económicos…).
- Resulta de interés la regulación de un régimen sancionador, con objeto de arbitrar los mecanismos necesarios y adecuados para que la nueva cultura de la transparencia no quede en una mera declaración de intenciones
- Prevé que una Ley de Cantabria creará el Consejo de Transparencia de Cantabria, con la finalidad de promover la transparencia de la actividad pública, garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad. La norma también menciona el Portal de Transparencia de Cantabria.
- Finalmente, la Disposición Adicional Novena establece que el Gobierno de Cantabria, en el plazo de seis meses desde la publicación de esta Ley facilitará, en colaboración con la Federación de Municipios de Cantabria, a las entidades locales que lo soliciten, la herramienta web para cumplir con las obligaciones que esta Ley les impone en relación con la transparencia. Asimismo se prestará la asistencia necesaria, especialmente a las entidades locales menores y a los municipios de menor población, en particular en materia de publicidad activa

### g) Castilla-La Mancha

En esta CCAA está vigente la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. Establece que las entidades que integran la Administración Local en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, así como los organismos, empresas, fundaciones u otros entes instrumentales vinculados o dependientes de aquellas, estarán sujetos a la legislación básica en materia de transparencia y a los principios y a las previsiones de esta ley que expresamente se establezcan como aplicables (en concreto, en materia de transparencia, se les aplicaría prácticamente toda la ley, por su gran coincidencia con la normativa estatal).

Las coordenadas que enmarcan la ley, son las siguientes:

- La ley regula la transparencia, y lo hace a través de las obligaciones de publicidad activa y perfilando el acceso de las personas interesadas a la información que obre en poder de los sujetos obligados; establece los principios fundamentales para la implantación de un buen gobierno y un gobierno abierto, y, por último, el régimen de garantías –entendidas éstas como entes y órganos que se crean para velar por el cumplimiento de esta ley– y el de las responsabilidades que se derivan del incumplimiento de sus deberes y obligaciones
- La norma crea el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, competente para garantizar los derechos de acceso a la información pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizar y promover la observancia de las disposiciones de buen gobierno
- Una previsión específica para las entidades que integran la Administración Local en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, así como su sector público, es la que establece que tales entes deberán determinar aquellas unidades encargadas de cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información derivadas de la legislación básica estatal y de los principios de la presente ley, en lo que pueda resultarles de aplicación. La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha podrá colaborar, mediante la suscripción de los correspondientes convenios interadministrativos, con las entidades que integran la Administración Local en su ámbito territorial, al objeto de fomentar la transparencia y lograr un mejor cumplimiento de tales obligaciones.

**h) Castilla y León**

Dos normas resultan fundamentales en esta CCAA a la hora de regular la transparencia y el acceso a la información pública. Se trata de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; así como el 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.

Por lo que respecta a la Ley, la misma no establece expresamente su aplicación a las entidades locales de su territorio, sino que señala su objeto es que regular en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León la transparencia, el derecho de acceso y la participación. Tampoco el Decreto del gobierno resulta de aplicación a los entes locales

La ley sí establece, sin embargo, que la Comisión de Transparencia resolverá las reclamaciones potestativas que se presenten contra las resoluciones de las solicitudes de

acceso a la información de las Entidades Locales de Castilla y León y de su sector público.

**i) Cataluña**

En esta CCAA está vigente la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, norma que resulta de aplicación a los entes que integran la Administración local en Cataluña, así como a sus entidades vinculadas o dependientes.

Las cuestiones más relevantes de dicha Ley son las siguientes:

- La norma regula la transparencia de la actividad pública; el derecho de acceso de las personas a la información y documentación públicas; los principios y obligaciones de buen gobierno; el gobierno abierto y el fomento de la participación y colaboración ciudadanas; y finalmente, regula el régimen de garantías y responsabilidades para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que establece
- En clave local, la ley señala que los municipios pueden cumplir sus obligaciones de transparencia y las que derivan del derecho de acceso a la información pública, de forma asociada o mediante fórmulas de cooperación establecidas con los entes locales supramunicipales o con la Administración de la Generalitat, si por razones de capacidad o eficacia no pueden cumplirlas directamente
- La ley organiza la información objeto de publicidad activa en bloques más numerosos y diversos de los que utiliza la legislación básica, ampliando ligeramente las materias a difundir.
- El Portal de la Transparencia está organizado y gestionado por la Administración de la Generalitat, y también integra la información de las administraciones locales. Las administraciones locales pueden crear sus propios portales de transparencia, el acceso a cuyo contenido debe facilitarse desde el Portal de la Transparencia de la Generalitat, de forma interconectada y que facilite la integración. Precisamente este aspecto de la ley catalana lo utilizan Villoria & Cruz (2015) como ejemplo de sistema que es fruto de una voluntad política que persigue la interoperabilidad y la integración, uno de los retos básicos para conseguir la eficacia de cualquier estrategia de transparencia y acceso a la información.
- En materia de protección de datos como límite del acceso a la información, alude a la información relativa a menores, así como a la temporalidad como factor que deberá asimismo operar a la hora de otorgar el acceso. El silencio administrativo en el derecho de acceso se considera estimatorio.
- La ley regula un Registro de Grupo de interés.
- Se establece y garantiza de forma específica el derecho a una buena administración y a unos servicios públicos de calidad
- Como órgano de control, se establece la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública; asimismo, se prevé que el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y la Oficina Antifraude de Cataluña deben velar por el cumplimiento de las obligaciones y los derechos establecidos por dicha ley, de acuerdo con las funciones que tienen atribuidas

- La norma realiza previsiones para llevar a cabo la evaluación de su aplicación.
- La ley catalana se remite a la normativa local al aludir a los procedimientos de participación y colaboración ciudadanas, a la propuesta de iniciativas normativas, así como a la instrucción y resolución de expedientes sancionadores en el ámbito local.
- La ley regula medidas para su aplicación, y en este sentido establece que la Administración de la Generalitat debe establecer un programa de apoyo a las entidades locales, especialmente a las que dispongan de menos recursos y capacidad técnica y operativa, para aplicar la presente ley. Este programa debe incluir apoyo económico y financiero, debe consignarse anualmente en los Presupuestos de la Generalitat de Cataluña, y recibir asesoramiento tecnológico y jurídico. La Administración de la Generalitat puede suscribir convenios de colaboración con las entidades locales de ámbito supralocal y con las asociaciones representativas de los municipios para alcanzar la aplicación de la Ley en el ámbito de los entes locales.
- Asimismo, la norma prevé un programa específico de formación para los altos cargos y los demás servidores públicos y personas obligadas por esta ley, que se elaborará en colaboración con las entidades asociativas de los entes locales
- Los entes locales deberán adoptar las medidas normativas y ejecutivas que sean necesarias para desarrollar esta ley, de acuerdo con el principio de autonomía organizativa. La ley respeta además el plazo de entrada en vigor para los entes locales previsto en la normativa básica.

**j) Extremadura**

Varias son las normas autonómicas esenciales en la materia: la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura; en segundo lugar, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, más relevante para la materia analizada; y finalmente, la Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de Cuentas Abiertas para la Administración Pública Extremeña.

En relación con la Ley 4/2013, de Gobierno Abierto de Extremadura, merecen la pena ser destacados los siguientes aspectos:

- La Ley resulta aplicable a las entidades que integran la Administración local en Extremadura y sus entes y organismos vinculados o dependientes.
- Esta norma regula la transparencia en la actividad administrativa, y a tal efecto relaciona todas las cuestiones que deberán ser objeto de publicación en el portal electrónico de la transparencia y la participación ciudadanas, así como el derecho de acceso a la información pública, para lo cual aborda la reutilización de la información administrativa, estableciendo estructuras y procedimientos simplificados e innovadores respecto de la administración, que la hagan más cercana y accesible a la ciudadanía. Finalmente, la Ley 4/2013 regula el buen gobierno, así como la participación y colaboración ciudadanas.
- La Ley extremeña establece que las reclamaciones en materia de acceso se regirán por la normativa básica estatal. A este respecto, la Ley se reserva la doble opción de que la Administración de la CCAA de Extremadura pueda suscribir un

convenio con la AGE para la resolución de las reclamaciones que presenten los ciudadanos en relación con las resoluciones que se dicten en el ejercicio de acceso a la información, sin perjuicio de la potestad de la CCAA de Extremadura para crear o atribuir a un órgano propio el ejercicio de tal competencia.

- Como elemento de apoyo, la norma prevé acciones de formación específicas tendentes a sensibilizar al personal de la Administración Pública

**k) Galicia**

En Galicia está vigente la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.

Los entes locales no están expresamente dentro de su ámbito de aplicación, con carácter general. Sin embargo, la norma establece en su Disposición adicional quinta, la competencia del Valedor del Pueblo[133] en la resolución de la reclamación en materia de acceso a la información de los entes locales

**l) La Rioja**

Dos normas son importantes en materia de transparencia en esta CCAA, en concreto la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (los entes locales no figuran expresamente dentro de su ámbito de aplicación, con carácter general), así como la Ley 5/2017, de 8 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Administración de la Rioja

**m) Comunidad de Madrid**

En esta Comunidad ha sido recientemente aprobada la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

Esta Ley se declara aplicable, en todo aquello que no afecte a la autonomía local reconocida constitucionalmente, a las entidades que integran la Administración local, las asociaciones, fundaciones y demás entes constituidos por las entidades locales, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, así como las empresas públicas que por ejercer una posición dominante, conforme a la legislación estatal, hayan sido adscritas al sector público local.

Corresponde al Consejo de Transparencia y Participación la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los ayuntamientos de la Comunidad, y de las entidades vinculadas o dependientes de los mismos.

**n) Región de Murcia**

133 La ley gallega de transparencia atribuye la competencia para resolver reclamaciones denegatorias del derecho de acceso a la información, así como el control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa a al Valedor del Pueblo, institución estatutaria de contrastada independencia, al corresponder su elección y cese al Parlamento gallego.

Su norma autonómica en materia de transparencia es la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuyos rasgos más relevantes, a efectos de la materia analizada, son los siguientes:

- La Ley no establece expresamente su aplicación a los entes locales en materia de transparencia. Sí se aplican sus previsiones de buen gobierno a los altos cargos locales.
- En ella se prevé la creación del Consejo de Transparencia de la Región de Murcia como órgano independiente de control en materia de transparencia, que velará por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizará el derecho de acceso a la información pública. En la medida en que el mismo es competente para atender las reclamaciones en materia de transparencia contra actuaciones de la administración local, contará entre sus miembros con un representante de la Federación de Municipios de la Región de Murcia.
- La Ley establece que la plataforma tecnológica de participación ciudadana de la CCAA de la Región de Murcia permitirá difundir y gestionar los instrumentos de participación ciudadana a través de Internet, y promover canales que permitan a la sociedad interactuar con la Administración regional en el diseño y evaluación de políticas públicas. Esta plataforma dará soporte telemático a los procesos participativos a escala municipal que sean promovidos por las corporaciones locales en los términos de la colaboración que se desarrolle con aquellas.
- La ley autonómica prevé que existan representantes de la Administración local en el Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana
- Finalmente, su Disposición adicional primera establece que la Administración pública de la CCAA de la Región de Murcia colaborará con las entidades que integran la Administración local de la Región de Murcia en aras a fomentar la transparencia y lograr un mejor cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación básica estatal.

**o) Comunidad Foral de Navarra**

A diferencia de ley de transparencia anterior[134], la ley actual, Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se aplica a las entidades locales de Navarra y sus entidades instrumentales dependientes. Sus características más destacables son las siguientes:

- La norma regula la transparencia mediante sus dos canales esenciales, la publicidad activa y el derecho de acceso a la información. La primera se instrumenta en esta ley a través de diversos bloques de información, que contienen datos que exceden notablemente la legislación básica (como ejemplo, las listas de espera para el acceso a los servicios públicos de sanidad, derechos sociales, vivienda, educación, etc., anonimizadas con códigos numéricos; o las convocatorias y adjudicación de plazas en centros escolares públicos y

[134] La ley anterior era la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, que limitaba la exigencia de transparencia al Gobierno de Navarra y a la Administración de la Comunidad Foral y a sus entes dependientes.

concertados). En general la regulación es mucho más completa, aquilatada y detallada que en la LTAIPBG.

- La Ley menciona dos cuestiones concretas en materia de publicidad activa, en el ámbito de las entidades locales. La primera de ellas, que la periodicidad de la actualización de la información vendrá determinada en sus disposiciones específicas. Además, la ley señala que las entidades locales dispondrán de un máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley foral que excedan de las derivadas de la Ley 19/2013, LTAIPBG.
- En cuanto al derecho de acceso a la información pública, al silencio se le otorga un valor estimatorio, a diferencia de la ley estatal.
- La ley regula los grupos de interés, y establece que en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra y de las entidades locales con población superior a 5.000 habitantes se creará un registro público de grupos de interés
- También establece un régimen sancionador, para el caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley foral
- El Consejo de Transparencia de Navarra, como órgano independiente destinado a promover la transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, velará por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizará el derecho de acceso a la información pública. En su composición existirán 3 representantes de las entidades locales, designados a propuesta de las asociaciones o federación de municipios de mayor implantación en la Comunidad Foral de Navarra

**p) País Vasco**

En el ámbito de la transparencia, resulta fundamental la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, reguladora del gobierno abierto, de la transparencia y la participación ciudadana en las entidades locales de Euskadi

Sin embargo, no ha llegado a aprobarse el proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco[135], del cual Etxebarria (2015-16) destaca como rasgos clave, en la materia objeto de investigación:

- Su aplicación parcial en las Entidades Locales y en parte transitoria, ya que su texto declara de aplicación a los municipios, los principios generales de la Ley en la forma en que disponga cada administración; lo hace también de forma transitoria con el derecho de acceso a la información pública, en tanto se apruebe la Ley Municipal de Euskadi, conforme dicta su Disposición Adicional primera.
- Este Proyecto de Ley sigue los criterios de la LTAIPBG, complementando y ampliando su contenido; e incluso las materias cuya transparencia impone se definen como mínimos, susceptibles de ser mejorados por las entidades locales
- En relación con la publicidad activa mejora la accesibilidad de la información, establece el uso de representaciones gráficas en materias o datos de notable

[135] Dicho Proyecto de ley, actualmente en tramitación parlamentaria, actuaría como marco general de desarrollo de la LTAIPBG para el sector público autonómico y local vasco, al que habrían de ajustarse también las entidades locales vascas. Al tratarse de un Proyecto cuya aprobación es incierta, tan solo se harán algunas referencias breves al mismo.

complejidad y en la información de carácter económico-financiero, y obliga la utilización de un lenguaje no sexista.

- El proyecto de ley autonómico reduce el plazo previsto en la ley estatal para resolver y notificar las solicitudes de información de un mes a quince días
- Por mandato de la Ley estatal es de aplicación a los municipios lo regulado sobre la Agencia Vasca de Transparencia (GARDENA), Organismo Autónomo, con funciones prácticamente idénticas a las del CTBG estatal. En el Consejo Vasco de Transparencia, órgano asesor de la Presidencia de GARDENA, está prevista la presencia de una/un representante de la asociación de municipios vascos con mayor implantación.
- Finalmente, la Ley obliga a las entidades locales a fomentar la reutilización de la información pública, así como a aquellas entidades locales que agrupen a una población superior a 20.000 habitantes a disponer un Portal de Transparencia en un plazo máximo de 2 años desde la entrada en vigor de la Ley.

**q) Comunidad Valenciana**

En la Comunitat Valenciana (CV) está vigente la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, que se declara de aplicación a las entidades integrantes de la Administración local de la CV y a las entidades de su sector público vinculadas o dependientes

Esta Ley establece en su Preámbulo que, al objetivo de desarrollar la Ley 19/2013, LTAIPBG, se suman contenidos que complementan y perfeccionan el régimen jurídico básico, en materia de transparencia y buen gobierno. En concreto, esta ley regula, al considerarla una materia conexa y complementaria, la participación ciudadana en las políticas públicas de la Generalitat. Además, mediante esta ley pretende dar cumplimiento a otro objetivo básico de la Generalitat, el de la simplificación administrativa y la mejora de la calidad normativa.

Al regular la transparencia en la gestión de la actividad pública, lo hace distinguiendo la publicidad activa, el derecho de acceso a la información pública, y su reutilización:

- En materia de publicidad activa, la información a publicar se estructura en cinco bloques. Y los contenidos a publicar superan ligeramente los de la ley básica
  En lo que concierne a las administraciones locales, se ha optado porque sean ellas, en uso de la autonomía que tienen reconocida, las que amplíen sus obligaciones de publicidad activa sobre las establecidas en la legislación básica y en esta ley, mediante la aprobación de sus propias normas u ordenanzas.
- El derecho de acceso a la información se regula de forma muy similar a la Ley 19/13, LTAIPBG, con la peculiaridad de que el silencio administrativo es estimatorio
- La ley regula asimismo los datos abiertos u *open data*, reforzando con ello la puesta a disposición pública de la información que gestiona el sector público, con el objetivo de facilitar la generación de valor añadido. La información y los datos que crean y gestionan las diferentes administraciones son activos que pasan así a estar disponibles para las interacciones ciudadanas, iniciativas empresariales o del tercer sector, o investigaciones académicas

- Crea el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la CV, que actuará con plena independencia funcional para el cumplimiento de sus fines, y que cuenta con un representante de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias
- En su Disposición Adicional Primera, la ley señala que la Generalitat colaborará con las entidades locales en la puesta en marcha de mecanismos para la promoción y el fomento de la transparencia, del acceso a la información pública y de la participación ciudadana

**r) Ceuta.**

La Ciudad Autónoma de Ceuta no cuenta hasta la fecha con una normativa propia en materia de transparencia.

La Ciudad Autónoma de Ceuta y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno han firmado un convenio para la resolución de las reclamaciones. La competencia es de Ceuta pero el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno será el encargado de resolver las reclamaciones.

**s) Melilla**

En Melilla resulta esencial el Decreto n.º 43 de 14 de julio de 2016, que aprueba de forma definitiva el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla. Como características esenciales del mismo, destacan:

- El Reglamento tiene por objeto garantizar la transparencia y el derecho de las personas a acceder a la información pública (publicidad activa y derecho de acceso), en aplicación y desarrollo de la Ley 19/2013, LTAIPBG, y resulta de aplicación a la Administración de la Ciudad y a todas las entidades vinculadas o dependientes de la misma.
- El Reglamento de Transparencia establece la posibilidad de la Ciudad Autónoma de Melilla de contar con su propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, o bien atribuir la competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, celebrando al efecto un Convenio. En el supuesto de que se opte por la primera posibilidad, se faculta al Consejo de Gobierno para aprobar un Reglamento de organización, estructura y funcionamiento del citado órgano, teniendo como principio básico su independencia en el funcionamiento.
- Por último, se regula el Régimen Disciplinario y de responsabilidades en materia de transparencia

### 4.4. Los Reglamentos municipales. Iniciativas de apoyo y colaboración con los ayuntamientos

La transparencia en el ámbito local se ha regulado fundamentalmente mediante Reglamentos y Ordenanzas, de aplicación a los municipios, que se han sumado a las regulaciones estatal y autonómicas, concretándolas y matizándolas, en uso de la autonomía regulatoria local. La potestad reglamentaria local goza, además, de singularidades frente a las ejercidas en otros niveles administrativos, en la medida en que la misma es inherente al modelo descentralizado y a la autonomía constitucionalmente

consagrada (Fernández-Miranda, 2015). En este apartado encontraremos una relación de algunas de estas normas –pese a que en estos momentos se cuentan por cientos-, cuyo contenido se analizará. De forma previa se describirán algunas iniciativas de refuerzo y colaboración interadministrativa, facilitadoras de la efectiva implantación de la normativa aplicable en los diversos ayuntamientos.

### 4.4.1. Iniciativas de soporte a la implantación de la transparencia en el ámbito local

La implantación de la transparencia en el ámbito local no ha sido ni es un proceso fácil, ya que dos años desde la aparición de la legislación básica en la materia no era un plazo excesivamente largo, considerando la cantidad y relevancia de las medidas necesarias para implementar un cambio operativo y cultural que es ciertamente profundo y complejo. De ahí que desde diversas instancias se hayan emprendido iniciativas que faciliten el proceso y le presten soporte, poniendo en valor la importancia crucial en este proceso de redes de apoyo interadministrativas, de visiones estratégicas generadas por administraciones con mayores recursos, así como de generación y puesta a disposición de soluciones marco y de herramientas diversas, sobre la base de la colaboración interadministrativa (Caamaño-Alegre & Campos Acuña, 2015).

Entre las mismas tan solo haremos una breve referencia a las más relevantes, entre las cuales destacan algunas emprendidas por la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP, así como otras formas de colaboración que son fruto de Convenios entre organismos diversos.

La referencia a las mismas en este apartado entendemos que es oportuna, ya que algunas de ellas sirven precisamente de modelo a la normativa reglamentaria que los municipios pueden dictar en materia de transparencia, como la Ordenanza Tipo elaborada por la FEMP, mientras que otras constituyen iniciativas de apoyo al cumplimiento de las normativa en este ámbito, a través del soporte en red de otras entidades locales o de la promoción de buenas prácticas en la materia, en todo caso dirigidas al cumplimiento de las obligaciones de transparencia que establecen las diversa normas.

Entre tales iniciativas y por todas, merecen destacarse las siguientes:

**4.4.1.1.** Constitución de la **Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana**, una iniciativa que cristalizó en la reunión de su Junta de Gobierno de 24 de Febrero.

Se trata de una Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana, constituida para abordar de forma unida y compartida los importantes retos y oportunidades que entraña la implantación de los requerimientos de transparencia, acceso a la información y buen gobierno contemplados en la Ley 19/2013. El trabajo en red y el desarrollo de proyectos se orienta a compartir enfoques, recursos y promover la innovación y mejora permanente de la relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos, bajo los principios del Gobierno Abierto y mediante el intercambio de experiencias y el aprendizaje permanente.

La integridad, la voluntad de búsqueda de soluciones, la colaboración y el intercambio, el aprendizaje y la apuesta por la innovación social, son sus valores esenciales. A partir de los mismos, las Entidades locales adheridas a la Red buscan promover el avance de las políticas de transparencia, participación y colaboración

ciudadana; facilitar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de participación a la ciudadanía y a la sociedad; así como reforzar e incrementar la confianza de los ciudadanos en los gobiernos locales, asumiendo compromisos de buen gobierno y de realización de prácticas ejemplares en los ámbitos de rendición de cuentas y participación en la toma de decisiones.

Actualmente figuran en la Red, como entidades locales adheridas, 225 municipios, 10 Cabildos/Consejos/Diputaciones, así como 3 Comarcas y 1 Mancomunidad[136].

La Red también cuenta con socios colaboradores y observadores[137].

#### 4.4.1.2. Acuerdo Marco de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias[138].

Portal de Transparencia MINHAP y PORTAL DE TRANSPARENCIA LOCAL: Creación de Portales de Transparencia de Entidades Locales en la nube.

La FEMP y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas firmaron un acuerdo marco de colaboración destinado a promover y facilitar a las Corporaciones Locales el desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno mediante el uso de la tecnología desarrollada en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. Las entidades locales que se adhieren a este convenio pueden hacer uso, sin costes, una plataforma técnica habilitada.

El procedimiento de adhesión al Convenio se debe aprobar mediante el órgano con el que se dote el Ayuntamiento o la EELL (Decreto alcaldía, Acuerdo Junta de Gobierno o Acuerdo de Pleno) en su caso por Junta Vecinal.

#### 4.4.1.3. Elaboración, aprobación y difusión de la **Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización**, un documento esencial que fue aprobado en la Junta de gobierno **FEMP** de 27-5-2014.

Esta norma modelo establece que la transparencia y su consecuencia práctica, la participación, son dos principios fundamentales en los Estados modernos, que se han plasmado en una serie de derechos clave -comunicación y emisión de información, acceso a los archivos y registros, participación…-, plasmados a nivel constitucional y en leyes diversas. Entre estas últimas, destacan en el ámbito local la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como la Ley 27/2013, de 27 de

---

136 Dato a 31/8/2018. En http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjBJaqUzca3Wo2UB1vVu-ELqxn8jUb7EuLr3

137 Entre ellos algunos Consejos de Transparencia (el estatal y el andaluz), así como otras Federaciones de Municipios, Comarcas y Provincias (las de Andalucía, Aragón, Cantabria, Madrid, Asturias o Islas Baleares, entre otras).

138 http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjBJH45BljaNNaFYL7N8d7U1gKrhOqHyQwXx

diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; y en general Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, junto con otras en tramitación. Todas ellas constituyen una base legal suficiente para implantar el gobierno abierto y la transparencia. En particular esta última establece un plazo máximo de dos años de adaptación a la misma por parte de las entidades locales, y en este contexto se inserta la elaboración de esta Ordenanza, que junto al objetivo de desarrollar la ley, une el de servir de incentivo o acicate a la efectiva implantación de la transparencia.

La norma define el Gobierno abierto como aquel que se basa en la transparencia como medio para la mejor consecución del fin de involucrar a la ciudadanía en la participación y en la colaboración con lo público, y establece que el nuevo escenario de desarrollo de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), así como la aparición de otras realidades, como los presupuestos participativos o la iniciativa popular, convierten a la Administración local, la más cercana al ciudadano, en la más idónea para poner en marcha iniciativas de Gobierno Abierto.

Del mismo modo la Ordenanza destaca la importancia de la participación ciudadana, ya presente en la normativa local, pero ahora impulsada con fuerzas renovadas por factores como las tecnologías de la información y la comunicación, por un amplio derecho de información que debe actuar como presupuesto, y por herramientas como las encuestas y consultas ciudadanas.

La Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de la FEMP se estructura en siete capítulos. En el capítulo I, bajo el título “Disposiciones Generales”, se establece el objeto de la norma, que es la regulación de la transparencia de la actividad de la Entidad Local, así como del ejercicio del derecho de acceso a la información pública; también se menciona el ámbito de aplicación, los derechos de los ciudadanos y los principios en la materia.

El capítulo II está dedicado a la información pública, y regula las formas de acceso a la misma; los requisitos que deben cumplir datos, contenidos y documentos, así como las limitaciones a dicho acceso, particularmente aquellas con origen en la protección de datos personales.

En el capítulo III se regula la transparencia activa, esto es, la información a publicar de oficio por medios electrónicos en los portales o sedes de las diversas entidades locales, incluida en las diversas categorías que la norma menciona: información sobre la institución, su organización, planificación y personal; información sobre altos cargos y personas que ejercen la máxima responsabilidad de las entidades; información de relevancia jurídica y patrimonial; información sobre contratación, convenios y subvenciones; información económica, financiera y presupuestaria; información sobre servicios y procedimientos; e información medioambiental y urbanística

El capítulo IV regula el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, cuya titularidad corresponde a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, y que se hará efectivo mediante un procedimiento ágil, contra cuya denegación, motivada y basada en límites asimismo regulados, la norma ofrece una vía de reclamación potestativa.

Por su parte, el capítulo V se dedica a la transparencia colaborativa, regulando el régimen de reutilización de la información pública, mediante el cual la ciudadanía puede crear un valor añadido a la información que se ofrezca por las entidades locales, que se enuncia como regla general, salvo que se trate de documentos sujetos a derechos de propiedad intelectual o industrial.

El Capítulo VI de la Ordenanza Tipo regula un sistema de quejas, a emplear cuando la Administración no cumpla sus obligaciones en materia de publicidad activa, así como la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previa a la impugnación en vía contencioso-administrativa. Asimismo se tipifican las infracciones y las sanciones en materia de reutilización de la información pública local.

Finalmente, el último de los capítulos, el VII, regula el sistema de evaluación y seguimiento de la norma, estableciendo la competencia general de la Alcaldía-Presidencia para el desarrollo, implementación y ejecución de la misma, mediante las necesarias medidas organizativas, así como de formación, sensibilización y difusión, regulando asimismo la existencia de planes y medidas, su desarrollo y evaluación, que se plasmarán anualmente en una Memoria.

Esta Ordenanza tipo Ordenanza Tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización aprobada por la FEMP, constituyó en su momento una iniciativa interesante, útil como apoyo regulatorio a las entidades locales que quisieran regular esta materia. Así lo subraya Guichot (2014c, 2017), quien apunta que la misma se basó en buena medida en experiencias pioneras de algunos municipios, ofreciendo un modelo capaz de inspirar a las ordenanzas locales que pueda aprobar cada entidad. El paso del tiempo y la cada vez más profusa existencia de regulaciones diversas han acabado restando virtualidad al documento, cuyo espacio se ha visto parcialmente cubierto por las leyes autonómicas "que han establecido un trenzado de obligaciones de transparencia muy extenso en publicidad activa y recortado plazos de publicidad pasiva, haciendo que la Ordenanza suponga, en fin, una aportación adicional muy relativa" (Guichot, 2017: 561).

**4.4.1.4. Código de Buen Gobierno Local FEMP**, aprobado en Junta de Gobierno de 24 de Marzo de 2015.

Este documento supone una revisión del Código de Buen Gobierno (CBG) de la FEMP aprobado en 2009, ante la existencia de un nuevo marco jurídico integrado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, las normas autonómicas en la materia y la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de la FEMP.

El propio documento se define como herramienta de introducción formal de la ética en el ámbito local con carácter innovador, que se adapta al actual marco normativo y a las demandas de la ciudadanía. En este sentido, la creación de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana de la FEMP supone la inauguración de una nueva etapa, en la que las entidades locales van a necesitar herramientas e instrumentos no solo para desarrollar adecuadamente sus obligaciones legales, sino también sus compromisos éticos con la gestión pública y con la ciudadanía. En este marco, el CBG constituye, según su Exposición de Motivos, una pieza central en esta estrategia, que se desarrollará a través de los mecanismos oportunos que vaya definiendo y desarrollando la citada Red.

Aunque se trata de un código de buen gobierno, con medidas que exceden la transparencia, como las relativas a fomentar la participación y el gobierno abierto, lo cierto es que todas las cuestiones anteriores se encuentran intensamente relacionadas, al tiempo que el texto regula numerosos aspectos que inciden directamente en configurar entidades locales mucho más transparentes.

Entre los aspectos más destacables del CBG FEMP pueden señalarse algunos de sus objetivos específicos, que pasan por la integración en las entidades locales de la dimensión ética, incorporar estrategias para integrar la democracia real y efectiva, a través de la participación ciudadana y el gobierno abierto, o reforzar los estándares de conducta en el ejercicio de las responsabilidades públicas.

En particular, este CBG establece que sus destinatarios ajustarán la gestión de los intereses públicos y el desarrollo de la democracia participativa a la realización efectiva del gobierno abierto y sus principios de transparencia, participación y colaboración ciudadana, como mínimo en los términos de la normativa vigente en cada momento, en una gestión orientada a la ciudadanía; para ello el Código relaciona importantes principios éticos. Del mismo modo, el texto establece líneas o estándares de conducta para la mejora de la democracia local.

También destacan los compromisos éticos en materia de conflictos de intereses que enumera el CBG, en que deberá basarse el desempeño de responsabilidades públicas. En este campo son esenciales los parámetros que establece este documento, que perfilan el régimen de incompatibilidades y retribuciones en el ámbito local.

Una materia importante abordada por el CBG es el establecimiento de pautas que modulan las relaciones entre cargos electos y empleados públicos.

Y finalmente, el Código regula medidas para la mejora de la democracia participativa, partiendo de la premisa de que el principio de proximidad en el ámbito local configura a las entidades locales como el espacio de gobierno y administración idóneo para alcanzar la máxima participación ciudadana e instrumentar las vías y cauces que hagan posible su materialización en niveles óptimos. Las medidas tratan de garantizar la existencia de cauces de interlocución para hacerla posible. Asimismo se facilitará el ejercicio del derecho a la iniciativa popular, presentando propuestas, proyectos normativos y/o de actividades diversas en materia de la competencia local. El Código plantea además un doble mecanismo de atención ciudadana: la atención generalista, a través de las Oficinas de Atención Ciudadana, combinada con una atención e información especializada, suministrada desde las propias Unidades que la generan.

La participación ciudadana se llevará a cabo con un enfoque 2.0, para lo cual se incentivará el uso de diversas medidas y estrategias que el propio Código relaciona (uso de las tecnologías sociales; promoción de la participación ciudadana tanto individual como colectiva en la gestión local; presencia y participación de la entidad local en las redes sociales digitales más utilizadas por la ciudadanía y mediante la creación de comunidades virtuales locales; diseño de órganos y mecanismos que garanticen los derechos participativos de la ciudadanía; acercar la gestión local a las ciudadanas y los ciudadanos en aras de alcanzar una democracia de proximidad real, etc.). Especialmente importante, por su potencialidad para cambiar el escenario de comunicación entre las entidades locales y los vecinos, resulta la declaración de que, además de las redes y cauces de

información y comunicación institucionales, los cargos electos y directivos públicos locales tendrán preferiblemente presencia en las redes sociales en aras a una mayor transparencia y mejor servicio público a la ciudadanía.

La aprobación del CBG por las Entidades Locales se llevará a cabo mediante la adopción del correspondiente Acuerdo de adhesión por el Pleno de las respectivas entidades. La adhesión al Código requerirá la determinación de las estrategias para su desarrollo, evaluación y seguimiento en el ámbito de cada entidad local, en particular un informe de evaluación sobre su cumplimiento a través de indicadores de medida y valoración. El CBG también contempla la creación de un Observatorio de evaluación de la transparencia, la calidad y el buen gobierno

#### 4.4.1.5. Otras iniciativas, a nivel autonómico.

Sin ánimo de agotar la referencia a las diversas iniciativas de fomento y promoción de la transparencia de los municipios a nivel autonómico, citaremos en este apartado por todas, dos, surgidas en Cataluña y en el País Vasco:

##### 4.4.1.5.1. Red de Gobiernos Transparentes de Cataluña[139].

La Red de Gobiernos Transparentes de Cataluña es un marco de colaboración estable creado en 2015 para facilitar el cumplimiento de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a los más de 2.200 entes que componen la Administración local de Cataluña. Su creación proviene de un mandato parlamentario (Moción 179/X, de febrero de 2015, del Parlamento de Cataluña) que insta a la Generalitat a crear un espacio de colaboración con el mundo local para desplegar y aplicar la Ley en su ámbito competencial, y facilitar las formas de cooperación necesarias entre las diferentes instituciones obligadas por ley.

La creación de la Red se materializó en la firma de un convenio marco de colaboración en cuatro grandes ámbitos, impulsado por los entes siguientes: la Generalitat, mediante el Departamento de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda; la Escuela de Administración Pública de Cataluña; el Consorcio de Administración Abierta de Cataluña; las cuatro diputaciones; la Asociación Catalana de Municipios, y la Federación de Municipios de Cataluña, los que en 2016 se adhirió el Área Metropolitana de Barcelona. Destacan Caamaño-Alegre & Campos Acuña (2015) que esta actuación se ampara, además, en un marco normativo que impone a la administración autonómica la obligación de establecer un programa de apoyo a las EELL, con la adecuada consignación en sus presupuestos. Actualmente, la Red funciona a través de varios grupos de trabajo, que tratan materias muy diversas: temas de transparencia, de publicidad activa, de buen gobierno, o de formación dirigida a los entes locales. La Red facilita el conocimiento y el intercambio de recursos jurídicos, tecnológicos y de formación.

##### 4.4.1.5.2 Eudel[140].

139 http://governobert.gencat.cat/es/que-es/Organs-de-coordinacio-impuls-i-control/xarxa-de-govern-transparents/

140 Asociación de Municipios Vascos, en www.eudel.eus

La Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) se fundó y trabaja desde 1982 con el objetivo de defender la autonomía municipal y representar los intereses locales ante otras Instituciones. Desde entonces, han pasado más de tres décadas, convirtiéndose en referente del municipalismo vasco e interlocutora con el resto de instituciones en la coordinación y consenso de las políticas públicas. La organización de EUDEL está basada en el trabajo en red, y su actividad se enmarca dentro de una red de ámbito autonómico que engloba estructuras de ámbito local.

Son muchas las actividades que esta organización realiza en pro de la defensa de los intereses municipales, defendiendo la autonomía municipal, generando cohesión a través de labores de coordinación y dinamización, que fomentan las buenas prácticas a nivel local, así como promoviendo la participación y representación municipal a nivel europeo. En particular en materia de transparencia, destaca la constitución de la *Red de Ayuntamientos Vascos por la Transparencia*, un espacio de intercambio de trabajo y experiencias, que opera como marco para el diseño de una estrategia conjunta de los Municipios Vascos abiertos y transparentes hacia la ciudadanía. Algunas de sus actividades y documentos más interesantes han sido la elaboración de una *Guía para la puesta en marcha y gestión de la transparencia municipal*, así como una *Hoja de ruta hacia la transparencia: Estrategia y herramientas para construir un ayuntamiento más transparente*; y finalmente, *80 buenas prácticas para lograr un ayuntamiento transparente*.

Las estrategias y medidas anteriores son algunas de las más interesantes emprendidas para fomentar la transparencia, la participación y el buen gobierno, especialmente para ir instrumentando todos los requerimientos que la LTAIPBG establece en materia de publicidad activa y acceso a la información, absolutamente vigentes en el ámbito local y complejos de poner en marcha en su totalidad.

### 4.4.2. Los Reglamentos y Ordenanzas municipales de transparencia.

En otro apartado de este trabajo se han relacionado las Leyes Autonómicas de Transparencia, muchas de las cuales resultan aplicables a las Administración local y a su sector público instrumental. Tales normativas autonómicas, tal y como puntualiza Guichot (2017), dejan aún un margen de autonomía a las entidades locales, fundamentalmente les permiten ampliar aún más las materias objeto de publicidad activa, diseñar sus portales de transparencia y tomar las decisiones oportunas en cuanto a la organización interna más adecuada, con objeto de cumplir todos los requerimientos establecidos en materia de transparencia, pudiendo, si lo desean, acortar más aún el plazo de respuesta a las solicitudes de acceso a la información.

Como señala Cotino (2018), son numerosísimos los desarrollos en ordenanzas locales de transparencia o gobierno abierto, destacando en sentido algunas de ellas, como la Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información de Zaragoza, por su carácter pionero, reconociéndole el haber inspirado la Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización de la FEMP; también menciona la Ordenanza tipo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias de 2015 y la del Consorcio catalán Localret de septiembre de 2016, en su refundida Ordenanza-tipo de Transparencia y administración electrónica, por su talante innovador; y finalmente, en el terreno municipal despunta como referente rigoroso y exhaustivo la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid

#### 4.4.2.1. Algunas Ordenanzas Municipales de Transparencia.

Ya se ha analizado la Ordenanza tipo de Transparencia, acceso a la información y reutilización de la FEMP, como iniciativa de fomento de la transparencia en el ámbito local, basada en buena medida en experiencias pioneras de algunos municipios, texto normativo que ofrece un modelo válido y capaz de inspirar a las ordenanzas locales que pueda aprobar cada entidad, pese a que las leyes autonómicas hayan cubierto ya gran parte del referido espacio.

En desarrollo de ese espacio propio de competencia local, hoy en día son ya muchos los ayuntamientos que cuentan con un Reglamento u Ordenanza en la materia, con denominaciones diversas en función de la amplitud de las materias cuya regulación incluyan en la misma (de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización de la Información, Buen Gobierno, Calidad Democrática, Administración Electrónica). Sin ánimo agotador, mencionaremos tan solo algunas de ellas, dictadas por ayuntamientos de tamaño diverso; en concreto son las siguientes, asimismo ordenadas por las CCAA de adscripción del municipio, tal y como muestra la Tabla 4.2.

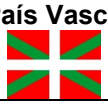
| **ALGUNAS ORDENANZAS MUNICIPALES (de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización de la Información, Buen Gobierno, Calidad Democrática, Administración Electrónica), por CCAA** |
|---|
| **Andalucía** |
| - Ordenanza de Transparencia, Buen Gobierno y Calidad Democrática del Ayuntamiento de Almería, aprobada por el Pleno de 30/5/17<br><br>- Ordenanza de Transparencia y Acceso a la Información del Ayuntamiento de Sevilla, aprobada en el Pleno de 31/5/2016<br><br>- Ordenanza reguladora de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización de la Información del ayuntamiento de Córdoba<br><br>- Ordenanza municipal de Transparencia, libre acceso a la información y reutilización del Ayuntamiento de Marbella, aprobada por el Pleno del excelentísimo Ayuntamiento de Marbella, el 31/3/17<br><br>- Ordenanza municipal de transparencia, acceso a la información y reutilización del ayuntamiento de Fuente Tójar (Córdoba), publicada el 22/1/16<br><br>- Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de la Información del Ayuntamiento de Montoro (Córdoba), aprobada por el Pleno de 26/1/16<br>- Ordenanza Municipal de Transparencia, acceso a la información y reutilización del ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), aprobada por el Pleno de 2/11/16<br>- Ordenanza reguladora de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización del ayuntamiento de El Carpio (Córdoba), aprobada por el Pleno de 30/11/15<br>- Ordenanza Municipal reguladora de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Excmo. Ayuntamiento de Rute (Córdoba), aprobado por el Pleno de 28/4/15<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de Bujalance (Córdoba), aprobada por el Pleno de 21/41215 |

| |
|---|
| - Ordenanza municipal reguladora de la Transparencia municipal de Ayuntamiento de Conquista (Córdoba), publicada en el BOP de 14/1/16<br><br>- Ordenanza municipal de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Ayuntamiento de Rus (Jaen), aprobada por el Pleno de 30/1/17<br><br>- Ordenanza de Transparencia y buen gobierno Ayuntamiento de Campotéjar (Granada), publicada el 22/1/16.<br><br>- Ordenanza de Transparencia y Buen gobierno del Ayuntamiento de Granada, aprobada por el Pleno el 29/7/2016<br><br>- Ordenanza Municipal de Transparencia del Ayuntamiento de Málaga, aprobada por el Pleno del ayuntamiento de 27/11/17<br><br>- Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz), aprobada por el Pleno del ayuntamiento de 11/7/2016<br><br>- Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de Huelva, aprobada por el Pleno del ayuntamiento de 24/2/16<br><br>- Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Pozoblanco (Córdoba), aprobada en el Pleno Municipal de 19/12/ 2016<br><br>- Ordenanza Municipal de Transparencia y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Lopera (Jaén), de 13-02-2017<br><br>- Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de Aljaraque (Huelva), de 14/11/17 |
| **Aragón** |
| - Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de Huesca, aprobada en el Pleno de 1/6/2016<br><br>- Ordenanza sobre Transparencia y Libre acceso a la información del ayuntamiento de Zaragoza, aprobada inicialmente por el Pleno el 31/1/2014<br><br>- Ordenanza reguladora sobre Transparencia, Acceso a la información pública y Reutilización del Ayuntamiento de Laspaules (Huesca), aprobada por el Pleno de 24/11/2016 |
| **Principado de Asturias** |
| - Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Gijón, aprobada por el Pleno de 1 de agosto de 2016<br><br>- Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de Carreño, aprobada por el Pleno de 11/2/2016<br>- Ordenanza municipal de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización del Ayuntamiento de Oviedo, aprobada por el Pleno de 1/3/2016<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de Corvera de Asturias, aprobada por el Pleno de 26/11/2016 |

| **Baleares** |
|---|
| - Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Palma, aprobada inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento el 26/7/2018<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización de Granadilla de Calviá (Mallorca), en vigor desde el 10/12/2015<br>- Ordenanza de transparencia y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu (Ibiza), aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 7/5/2015<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización del Ayuntamiento de Son Servera (Mallorca), publicado el 4/2/16 |
| **Canarias** |
| - Ordenanza Reguladora de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización del ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria, aprobada por Acuerdo Pleno 24.2.2017<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización de Granadilla de Abona (Santa Cruz de Tenerife), en vigor desde el 27/2/2017<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización del Cabildo de Gran Canaria, aprobada por el Consejo de Gobierno en Noviembre 2018<br>- Ordenanza Municipal reguladora de la Transparencia, Acceso a la información pública y reutilización del Ayuntamiento de Breña Baja (Santa Cruz de Tenerife), aprobada inicialmente en sesión plenaria de fecha 13/3/2017<br>- Ordenanza Municipal reguladora de la Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de Fasnia (Santa Cruz de Tenerife), aprobada inicialmente por el Pleno el 29/4/2016 |
| **Cantabria** |
| - Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la información y Buen gobierno del Ayuntamiento de Santander, aprobada por el Pleno de la Corporación el 27 de febrero de 2015<br><br>- Ordenanza Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de Torrelavega, aprobada por acuerdo plenario de 28/1/16<br>- Ordenanza Municipal reguladora del Buen Gobierno, Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de Polanco, aprobada por acuerdo plenario de 18/1/16<br>- Ordenanza sobre el Buen Gobierno, Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de Astillero, aprobada por el pleno el 31/8/16. |
| **Castilla-La Mancha** |
| - Ordenanza Municipal de Transparencia, de Acceso a la Información, Reutilización de datos y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Cuenca, aprobada por el Pleno de 19/5/2015<br><br>- Ordenanza fiscal de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización de Mota del Cuervo (Cuenca), aprobada por el pleno de 31/10/15<br><br>- Ordenanza municipal de transparencia, acceso a la información pública y reutilización de la información del Ayuntamiento de Campo de Criptana (Ciudad Real), aprobada por el Pleno municipal el 4/2/16 |

| |
|---|
| - Ordenanza Municipal de Transparencia del Ayuntamiento de Toledo, de 9/2/18<br><br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización de datos y Buen gobierno del Ayuntamiento de Albacete, aprobada inicialmente por el Pleno de 27/10/16<br><br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso, Reutilización de la información y Buen gobierno del Ayuntamiento de Almagro (Ciudad Real), publicada 2l 30/9/15 |
| **Castilla y León** |
| - Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y su Reutilización del ayuntamiento de Valladolid, aprobada por el Pleno de 5 de mayo de 2016<br><br>- Ordenanza de Transparencia, acceso a la información y reutilización del Ayuntamiento de Ávila, aprobada por el Pleno el 25/9/17<br>- Ordenanza municipal reguladora de Transparencia, acceso a la información y reutilización del ayuntamiento de Aguilar de Campoo (Palencia), aprobada por el Pleno el 10/10/16<br><br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización del ayuntamiento de León, de 24/5/16<br><br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización de Aranda de Duero (Burgos), de 29/11/2018<br><br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información, Reutilización y Buen gobierno del ayuntamiento de Soria, de 13/7/2017<br>- Ordenanza sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de del ayuntamiento de Torrubia de Soria (Soria), publicada el 25/5/2016 |
| **Cataluña** |
| - Ordenanza municipal de Transparencia, Acceso a la información y Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Sitges (Barcelona), aprobada por el Pleno el 25/6/18<br>- Ordenanza de Transparencia y Administración Electrónica del Ayuntamiento de Olesa de Montserrat (Barcelona), aprobada por el Pleno de 28/6/18<br>- Ordenanza de Administración Electrónica y Transparencia del Ayuntamiento de Calafell (Tarragona), aprobada por el Pleno de 4/12/17<br>- Ordenanza de Transparencia y Administración Electrónica del Ayuntamiento de Flix (Tarragona), aprobada por el Pleno de 26/6/17<br>- Ordenanza de Administración Electrónica del Ayuntamiento de Camprodón (Gerona), aprobada por el Pleno de 24/4/18<br>- Ordenanza de Administración Electrónica del Ayuntamiento de Badalona (Barcelona), aprobada por el Pleno de 2/5/17<br>- Código de Buen gobierno y Transparencia municipal del Ayuntamiento de Masnou (Barcelona), aprobado por el Pleno de 25/5/17<br>- Ordenanza municipal de Transparencia, Acceso a la información y Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Vic (Barcelona), aprobada por el Pleno el 26/7/17<br>- Ordenanza de Transparencia y Administración Electrónica del Ayuntamiento de Almenar (Lérida), aprobada por el Pleno de 27/3/17<br>- Ordenanza de Transparencia y Administración Electrónica del Ayuntamiento de Manlleu (Barcelona), aprobada por el Pleno de 21/3/17<br>- Ordenanza de Transparencia y Administración Electrónica del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat (Barcelona), aprobada por el Pleno de 28/2/17<br>- Ordenanza municipal de Transparencia, Acceso a la información y Gobierno Abierto |

| |
|---|
| del Ayuntamiento de Terrassa (Barcelona), aprobada por el Pleno el 17/3/17<br>- Ordenanza de Administración Electrónica y Transparencia del Ayuntamiento de Manresa (Barcelona), aprobada por el Pleno el 22/3/17<br>- Ordenanza de Transparencia y Administración Electrónica del Ayuntamiento de Altafulla (Tarragona), aprobada por el Pleno de 26/9/16<br>- Ordenanza de Transparencia y Administración Electrónica del Ayuntamiento de Sant Joan Despí (Barcelona), aprobada por el Pleno de 12/9/16<br>- Ordenanza de Administración Electrónica, Transparencia, Acceso, Reutilización de la Información y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Santa Coloma de Cervelló (Barcelona), aprobada por el Pleno de 24/9/15 |
| **Extremadura**<br> |
| - Ordenanza municipal de Transparencia, Acceso a la información, Reutilización y Buen gobierno del Ayuntamiento de Cáceres, aprobada por el Pleno el 21/4/16<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización del Ayuntamiento de Saucedilla (Cáceres), aprobada inicialmente por el Pleno el 4/2/16<br>- Ordenanza Reguladora de la Transparencia y el Libre acceso a la Información del Ayuntamiento de Acehúche (Cáceres), aprobada inicialmente por el Pleno el 30/10/15<br>- Ordenanza Reguladora de la Transparencia y Libre Acceso a la Información del Ayuntamiento de Holguera (Cáceres), publicada el 19/2/18 |
| **Galicia**<br> |
| - Decreto de Transparencia del Ayuntamiento de Coruña, aprobado el 9/3/16<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización de Datos de la Administración del Ayuntamiento de Santiago de Compostela, aprobada por el Pleno el 28/4/16<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Reutilización de Datos y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Barco de Valdeorras, aprobada por el Pleno el 30/9/15<br>- Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización del Ayuntamiento de Bergondo (La Coruña), aprobada por el Pleno el 26/2/2015.<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización de Datos del Ayuntamiento de Marín (Pontevedra), publicada el 8/10/15<br>- Ordenanza de Transparencia y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Redondela (Pontevedra), pendiente de aprobación<br>- Ordenanza de Transparencia y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Campo Lameiro (Pontevedra), publicada el 15/3/16<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización de Datos del Ayuntamiento de Cambados (Pontevedra), publicada el 18/4/16 |
| **La Rioja**<br> |
| - Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información, Reutilización de datos y Buen Gobierno, del ayuntamiento de Logroño, aprobada en el Pleno de 5/2/2017<br><br>- Ordenanza de Administración Electrónica del Ayuntamiento de Arnedo, aprobada por el Pleno el 26/1/12 |
| **Comunidad de Madrid**<br> |
| - Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid del 27 de julio de 2016<br><br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización del |

| |
|---|
| Ayuntamiento de Majadahonda, aprobada por el Pleno el 25/3/15<br>- Ordenanza municipal sobre Transparencia y libre acceso a la información del ayuntamiento de Aranjuez, aprobada por el Pleno el 23/7/14<br>- Ordenanza de Transparencia y Reguladora del Derecho de Acceso a la Información del ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, aprobada por el Pleno de 31-03-2016<br>- Ordenanza municipal de Transparencia, Acceso y Reutilización de la información pública y Buen gobierno del Ayuntamiento de Navalcarnero, aprobada provisionalmente por Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 22/3/18<br>- Ordenanza municipal de Transparencia, Acceso y Reutilización de la información pública y Buen gobierno del Ayuntamiento de Parla, aprobada por Pleno de 8/9/16<br>- Ordenanza municipal de Transparencia, Acceso y Reutilización de la información pública y Buen gobierno del Ayuntamiento de Fresno de Torote, aprobada por Pleno de 21/11/17<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de Villarejo de Salvanés, aprobada inicialmente por Pleno de 25/9/15<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de Coslada, aprobada inicialmente por Pleno de 18/5/18<br>- Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Arroyomolinos, aprobada inicialmente por Pleno de 28/1/16<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Fuenlabrada, aprobada inicialmente por Pleno de 4/10/18 |
| **Región de Murcia**<br> |
| - Ordenanza de Transparencia de Acceso a la Información, Reutilización y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Murcia, aprobada inicialmente por el Pleno el 29/6/18<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información pública y Reutilización de Molina de Segura, aprobada inicialmente por el Pleno de 27/6/16<br>- Ordenanza reguladora de la Administración Electrónica del Ayuntamiento de Yecla, aprobada inicialmente por el Pleno el día 7/5/18<br>- Ordenanza municipal reguladora de Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información y del Buen Gobierno del Ayuntamiento de Bullas, publicada el 2/2/16<br>- Ordenanza reguladora de la Administración Electrónica del Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz, aprobada por el Pleno el 26/6/18 |
| **Comunidad Foral de Navarra**<br> |
| - Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Estella, en tramitación<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento del Valle de Allín, aprobada por el Pleno de 11/9/17<br>- Ordenanza municipal reguladora de Buen Gobierno, Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de Tafalla, aprobada por el Pleno de 31/7/18 |
| **País Vasco**<br>  |
| - Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Donostia / San Sebastián, de Mayo de 2018<br>- Ordenanza de Participación y Transparencia del Ayuntamiento de Orozko (Vizcaya), actualmente en trámites<br>- Ordenanza de Administración Electrónica del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, aprobada el 25/3/14<br>- Ordenanza de Transparencia y Participación del Ayuntamiento de Durango, aprobada por el Pleno en Julio 2017 |
| **Comunidad Valenciana**<br> |

| |
|---|
| - Ordenanza municipal de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización de datos del ayuntamiento de Gandía (Valencia), aprobada el 10/5/17<br><br>- Reglamento de Transparencia y Participación ciudadana del Ayuntamiento de Valencia, aprobado por el Pleno de 28-09-2012, y modificado por Acuerdo plenario de 24-04-2015<br><br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Ayuntamiento de Alicante, aprobada por el Pleno en Abril 2017.<br><br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización del Ayuntamiento de Godella (Valencia), aprobada inicialmente el 25/10/18<br><br>- Ordenanza de Transparencia y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Benidorm (Alicante). Aprobación inicial: Pleno celebrado el 26 de octubre de 2015<br><br>- Ordenanza municipal sobre Transparencia, Acceso a la información y Reutilización de datos del Ayuntamiento de Paterna (Valencia), en trámites<br><br>- Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Almussafes (Valencia), aprobada por el Pleno el 2/10/14<br><br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Ayuntamiento de Onda (Alicante), aprobada por el Pleno de 14/9/2016<br><br>- Reglamento de Transparencia, Participación y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Llíria (Valencia), aprobado por acuerdo plenario de 15/6/17<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Ayuntamiento de Sant Joan D´Alacant (Alicante)<br>- Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Ayuntamiento de Dénia (Alicante) |
| **Melilla** |
| - Decreto n.º 43 de 14 de julio de 2016, relativo a la aprobación definitiva del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla. |

Tabla 4.2. Algunas Ordenanzas Municipales en materia de transparencia, por CCAA. Elaboración propia

### 4.4.2.2. Regulación y contenido de los Reglamentos y Ordenanzas municipales en materia de transparencia.

Los Reglamentos y Ordenanzas que regulan la transparencia en el ámbito municipal son diversos, pero sin duda contienen un patrón común en términos generales, si analizamos las cuestiones que dichas normas regulan, sin perjuicio de que existan variaciones, ya que algunos ayuntamientos introducen en sus regulaciones algunas cuestiones adicionales que exceden las habituales.

La mayor virtualidad de estas normativas es, precisamente, el poder regular, en ejercicio de la autonomía local, cuestiones que no aparecen en las normas estatal y autonómica –cuando esta última es de aplicación a los municipios-, y en otros casos, precisar aspectos que sí están previstos en dichas leyes, llegando a un detalle mayor, u optando por soluciones concretas, cuando es posible alterar lo previsto en la legislación estatal, en aquellas cuestiones que no tienen carácter básico.

De hecho, la habilitación competencial para la aprobación de tales Ordenanzas viene dada directamente por las normas básicas reguladoras de la transparencia y la reutilización de la información del sector público, con expreso reconocimiento en ámbitos concretos, en aquellos casos en que dicha norma expresamente consiente (como hace el artículo 5.2 de la Ley 19/2013, LTAIPBG), la existencia de otras disposiciones específicas diferentes a las autonómicas, que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad activa, o el mandato general de adaptación a las obligaciones derivadas de la norma que contempla la disposición final novena. En otros casos, la regulación que llevan a cabo dichas Ordenanzas tiene un claro encaje en la potestad reglamentaria y de auto organización que corresponde a la administración municipal, prevista en numerosas normas de rango diverso. Todo ello, además, encuentra su fundamento y legitimación últimos en la capacidad para regular aquellas materias que afectan al círculo de los intereses locales, de acuerdo con los principios de la Carta Europea de Autonomía Local y dentro del marco jurídico estatal y autonómico, así como a los intereses de la ciudadanía, para satisfacción de sus expectativas, necesidades y aspiraciones.

Por otro lado, los reglamentos municipales de transparencia suelen replicar en gran medida la estructura de la ley estatal y las cuestiones que la misma regula, además de algunas otras materias adicionales, siendo asimismo habitual que sigan el modelo de la Ordenanza de Transparencia elaborada por la FEMP, ya analizada.

Ya se ha dicho que estas normas reglamentarias, usualmente comprenden en su regulación, algunas temáticas que exceden en sentido estricto el contenido de la transparencia, como son cuestiones relativas a la administración electrónica, al buen gobierno o a la participación ciudadana. Pese a que se trata de cuestiones muy vinculadas a la transparencia, no serán analizadas en este apartado, ya que ello excede el contenido del presente trabajo.

Ciñéndonos, por tanto, a las previsiones que presentan las diversas Ordenanzas municipales en materia de transparencia, podemos distinguir una triple tipología de situaciones:

1) **Aspectos que figuran regulados en todas ella**s, que constituyen el esquema clásico de materias derivadas de la regulación estatal y, en algunos casos, autonómica, pero que han sido desarrollados a partir de la autonomía municipal en materia normativa, en estos reglamentos de transparencia.

2) **Algunas cuestiones** que, aunque no siempre encontramos en las normas estatal y autonómicas, son, sin embargo, **bastante habituales** en la regulación municipal de transparencia.

3) Finalmente, **determinados aspectos solo se encuentran regulados en ciertas Ordenanzas**, no apareciendo con carácter general en una mayoría de ellas.

**1)** Si comenzamos por el primer grupo de cuestiones, podemos concluir que **el esquema más habitual** de todas estas Ordenanzas Municipales recoge con carácter general las siguientes previsiones:

- **Disposiciones generales**:

En este apartado de la norma suele mencionarse cuál es el objeto y el ámbito de aplicación de la norma reglamentaria, así como su ámbito de aplicación subjetivo, que con carácter general suele comprender no solo al ayuntamiento, sino también al conjunto de entidades vinculadas o dependientes del ayuntamiento, que configuran su sector público instrumental. También se establecen distintas obligaciones de transparencia para otros sujetos, como por ejemplo, adjudicatarios de contratos municipales.

Finalmente, en algunos de los reglamentos municipales se enuncian algunos principios relacionados con la transparencia y otras materias conexas.

- **Disposiciones comunes en materia de transparencia**:

Con frecuencia un gran número de ordenanzas municipales enuncian en este apartado los derechos de las personas, incidiendo de forma singular en la protección de los datos personales y otros límites. También se regulan, en otros casos, las unidades responsables de la información pública en la organización municipal.

- **Publicidad activa**:

Esta materia suele merecer un apartado monográfico, en el que además de hacer referencia a sus estándares básicos (condiciones de la información que se publica, periodicidad de la actualización, lugar en el que se publicará la información –portal o sede electrónica municipal-…), se relacionan todas las cuestiones que deberán ser objeto de publicidad activa, que se clasifican según las diversas tipologías de información que maneja la ley estatal.

Así, se detalla, en primer lugar, los aspectos que comprende la Información institucional, organizativa y de planificación. En dicho apartado se mencionan todas las materias que ya contiene la ley estatal básica, junto a otras adicionales, como los gastos protocolarios, dietas y gastos de viaje del Alcalde, concejales…; datos relativos al parque móvil de propiedad municipal; información sobre el gobierno municipal y su funcionamiento, como la relativa a la composición del Pleno y de sus Comisiones, competencias, la adscripción de sus miembros al grupo municipal que corresponda y su régimen de dedicación, las convocatorias y órdenes del día, así como las actas, el resultado de las votaciones y el diario de sesiones, etc.

La Información de relevancia jurídica que debe de publicarse también se detalla, y de nuevo existen aspectos suplementarios, que no figuran en la ley estatal, como la doctrina de los Tribunales Económico-Administrativo Municipales; criterios interpretativos en materia jurídica; informes diversos; informes de la asesoría jurídica, etc.

Finalmente, también se detalla en las distintas Ordenanzas la documentación relativa a la Información económica, presupuestaria y estadística que debe ser objeto de publicidad activa, ya sea de forma separada o no de la Información de relevancia jurídica y patrimonial. En ambos casos suelen detallarse todos los datos y documentos que menciona la ley estatal y alguno adicional.

Estas tres categorías de información, en muchas Ordenanzas se completan con categorías de datos de tipología diversa, que relacionan numerosa documentación que los municipios deberán difundir y que no figura en la ley estatal, junto a otra que sin embargo sí exige publicar dicha ley.

Entre tales clases de datos figura Información sobre Organización y Planificación; Información relativa a la gestión de los recursos humanos; Información sobre miembros de los órganos políticos del gobierno municipal, personal directivo, altos cargos y personas que ejercen la máxima responsabilidad de las entidades municipales; Información relativa a la atención y participación ciudadana (entre ellos, estadística sobre los espacios de participación presenciales y sobre el uso del portal de gobierno abierto, en particular la asociada a cada uno de sus mecanismos de participación; o encuestas de satisfacción de la calidad de los servicios públicos municipales); o Información sobre servicios, sobre datos de la ciudad, servicios municipales y procedimientos. En algunos casos, no demasiado numerosos, se prevé la publicación de un número ingente de datos e indicadores que dan cuenta de toda la actividad de municipio, en materias tan variadas como la seguridad, los servicios sociales, la cultura, la educación, el suministro y consumo de agua, los residuos, la climatología, la población, deportes, empleo, economía…

También suele exigirse en los Reglamentos municipales de transparencia la publicación de Información medioambiental (llegando a exigir, en algunos de ellos, que se publiquen datos aparentemente no tan fáciles de disponer y actualizar, como los relativos a la calidad del aire y del agua, información sobre niveles polínicos y contaminación acústica; sobre recogida y tratamiento de residuos; Información sobre el estado del arbolado de los parques históricos, parques y zonas verdes de la ciudad; actuaciones en materia de poda, talas, apeos y nuevas plantaciones, entre otras cuestiones). La Información urbanística es otro de los apartados más prolijos de las ordenanzas municipales, en punto a los aspectos de publicidad activa que se requieren (entre ellos, licencias urbanísticas otorgadas; edificios declarados en ruina legal y física; relación de sanciones firmes en vía administrativa; proyectos de expropiación, etc.). En algunas ordenanzas se exige también publicar Información sobre movilidad (entre ellos, planes de aparcamientos disuasorios, de residentes y de rotación; informes relativos al sector del taxi; información relevante sobre la gestión de las multas de circulación; o datos relativos al uso del transporte).

Las diversas categorías de información exigidas son más o menos, y contienen un número de datos mayor o menor, en función de factores diversos, entre ellos las exigencias de la ley autonómica correspondiente (que cuando es aplicable al municipio en cuestión, en muchos casos amplía ya la información exigida por la ley estatal). La mayor o menor amplitud de los datos y documentación a difundir también depende, en ciertos casos, del momento de aprobación de la norma reglamentaria, ya que aquellas Ordenanzas recién aprobadas suelen, en muchas ocasiones, recoger un mayor número de elementos a publicar, inspirándose en regulaciones más completas de otros ayuntamientos. Por último, un elemento que tiene también una influencia esencial es el tamaño del ayuntamiento, y con él de los servicios públicos disponibles, así como la envergadura de sus órganos. En el caso de ayuntamientos con un gran volumen de actividad, los datos e información requeridos son mucho mayores que en otros que, constreñidos por su pequeño tamaño, y lo limitado de sus infraestructuras, personal y servicios, no exigen la publicación de un gran caudal de datos. La información a publicar suele así superar los mínimos exigidos por la normativa estatal y autonómica en aquellos ámbitos sectoriales en los que la actividad municipal tiene un peso específico derivado de las competencias locales, que en algunos ayuntamientos son asumidas efectivamente en mayor medida que en otros, por su propio perfil. En los casos en que este flujo de información es muy detallado, se argumenta que cuanto mayor sea el esfuerzo en la publicación proactiva de la información, menor será, razonablemente, el volumen de solicitudes de acceso.

- **Derecho de acceso a la información pública**.

Esta segunda vertiente de la transparencia también se regula con carácter general en todas las Ordenanzas municipales, haciendo referencia a todos los elementos esenciales que posibilitan su ejercicio: procedimiento, causas de inadmisión de la solicitud, resolución, materialización del acceso, etc.

- **Reclamaciones**.

La normativa reglamentaria suele prever, en este ámbito, la posibilidad de cursar queja ante el órgano competente en materia de información pública a través del sistema de avisos, quejas y sugerencias, así como la posibilidad de interponer reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contenciosoadministrativa

**2)** Junto a tales cuestiones, que se repiten en la mayoría de las normativas, son también **bastante usuales** las previsiones relativas a los temas siguientes:

- **Régimen sancionador.**

De forma previa y complementaria, algunas Ordenanzas recogen un listado expreso de deberes que los titulares de los órganos y unidades que tengan atribuidas las competencias en materia de publicidad activa y acceso a la información pública deben cumplir.

En este apartado se prevén las diversas Infracciones y Sanciones, para el caso de incumplimiento de la norma, ya que una de las críticas que más reiteradamente se ha realizado de la Ley 19/2013, LTAIPBG, es la práctica inexistencia de tipificación alguna de las infracciones y sanciones en este ámbito, dejando sin reproche todas aquellas conductas y prácticas limitativas de la transparencia que contravienen algún deber o exigencia legal. Dicha laguna normativa fue resuelta ampliamente por las leyes autonómicas, que con carácter general incorporaron en su articulado un nutrido catálogo de infracciones y sus correspondientes sanciones, que la mayoría de Ordenanzas municipales reproducen y completan.

- **Reutilización de Datos**

Esta materia también se aborda en algunas Ordenanzas municipales, en las que se reconoce la posibilidad de reutilizar información pública generados en el ámbito municipal sin necesidad de autorización previa y de forma gratuita, poniendo a disposición los datos mediante estándares abiertos. Dicha reutilización se justifica en el hecho de que a través de la misma se plasma el ejercicio de la transparencia colaborativa por parte del sector público y tiene como objetivo fundamental la creación de valor público en la sociedad en los ámbitos social, económico y de la innovación.

A continuación suelen establecerse aspectos tales como la Información reutilizable y el régimen aplicable; los principios generales y los criterios de la reutilización de la información pública; los límites; las condiciones generales para la reutilización y sus modalidades; o las obligaciones de los agentes reutilizadores. Incluso en algunas Ordenanzas municipales se prevé que el ayuntamiento y el resto de las entidades locales sometidas a las mismas realizarán los esfuerzos necesarios para federar su catálogo de información pública reutilizable junto con los catálogos del resto de entidades de forma agregada en plataformas comunes, con el único objetivo de colaborar en la construcción

de un único catálogo de información pública reutilizable, multiplicando así el valor añadido que genera la reutilización de datos.

**3)** Finalmente, hay **algunas materias que solo figuran en algunas de las Ordenanzas** o Reglamentos municipales en materia de transparencia, **pero que no son objeto de regulación desde los municipios con carácter general**. En este caso se encuentran los aspectos que figuran a continuación, mucho menos habituales:

- **Evaluación y seguimiento.**

En alguna de las Ordenanzas municipales están previstas acciones de seguimiento, identificando a la autoridad u órgano responsable de llevarlas a cabo. También se crea en determinados casos –singularmente, en los ayuntamientos mayores- un Observatorio de Transparencia; o se menciona la realización de Actividades de formación, sensibilización y difusión en este ámbito; o se establece la necesidad de poner en marcha un Plan, y posteriormente una memoria anual, que concrete los objetivos y actuaciones para el desarrollo y mantenimiento de la transparencia, acceso a la información y reutilización de la misma.

- **Transparencia comunicativa**.

En ciertas Ordenanzas se prevé explícitamente que el ayuntamiento publicará en su web municipal noticias institucionales (aquellas que tengan que ver con la actividad municipal que emane de la gestión del equipo de gobierno y todas las informaciones de servicio público que hacen referencia a servicios, convocatorias, actividades), así como las consideradas como de actualidad política (que serán gestionadas mediante un mecanismo de autogestión por parte de cada uno de los grupos políticos con representación en la corporación municipal).

También se establece, en otros casos, la Publicidad de órganos supramunicipales en los que el ayuntamiento participe.

- **Información para la participación.**

Aunque no se aludirá aquí a las previsiones de las Ordenanzas municipales relativas a la participación ciudadana, es oportuno señalar que en muchas de ellas se señala que el ayuntamiento facilitará el ejercicio de este derecho y creará los canales de información general para atender las peticiones de información, regulando a continuación todos ellos (página web municipal, sede electrónica, Oficina de Información, Portal de Transparencia), con referencia expresa a la Publicidad de las sesiones de los órganos colegiados del Ayuntamiento.

- **Registro de Lobbies**.

En alguna de las ordenanzas municipales, especialmente las de ayuntamientos más grandes, se regulan el reconocimiento y publicidad de los lobbies que actúan con la finalidad de influir en la elaboración de las normas y políticas públicas municipales, así como en su aplicación y desarrollo.

Entre las materias que se han regulado en este ámbito, destacan los Derechos de los lobbies, el Código de Conducta que deberán respetar y, por último, se prevé la creación de un Registro de lobbies, para la inscripción de quienes actúen directamente o en representación de un tercero o de un grupo organizado de carácter privado o no gubernamental con el objetivo de hacer valer algún interés en materias como la

elaboración de la normativa municipal, el diseño y desarrollo de las políticas públicas municipales, o en la toma de decisiones del Ayuntamiento.

En estas páginas se han esbozado brevemente cuáles han sido las líneas maestras del desarrollo de la potestad reglamentaria en materia de transparencia, llevado a cabo a través de las Ordenanzas de las Entidades Locales, que al completar la normativa estatal y, en ciertos casos, autonómica, cuentan con un paisaje jurídico muy completo, que hace de la transparencia un pilar esencial de su actuación. Las Ordenanzas Reguladora de la Transparencia, además de desarrollar las previsiones legales en esta materia, generan un incentivo y suponen la efectiva implantación a nivel municipal de las medidas propias de los gobiernos locales transparentes

# 5. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA LEY PARA EL DESARROLLO DE UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL TRANSPARENTE. INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO

## 5. Elementos estructurales de una Administración local transparente. Iniciativas de gobierno abierto.

### 5.1. Requerimientos legales de la transparencia: requisitos y condiciones de la información.

La implantación de una efectiva transparencia de la Administración pública requiere, desde el punto de vista de la información que debe estar disponible y difundirse, el cumplimiento de una serie de requerimientos, a los que no se ha prestado demasiada atención ni en la ley estatal de transparencia ni en los estudios habidos sobre la misma en los últimos años (Fernández Ramos & Pérez Monguió 2014).

Comenzando por el debate parlamentario de la norma, en el mismo no se incidió demasiado con carácter general sobre las características y condiciones de la información a prestar. Con carácter aislado, algunos expertos comparecientes en el Congreso destacaron el hecho de que para que haya transparencia, la información tiene que ser veraz y tener sustento documental. Y para que sean fiable, la información y documentación debe cumplir fundamentalmente cinco requisitos: autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad, y cadena de custodia ininterrumpida en los archivos públicos. Los datos oficiales deben ser creíbles por estar respaldados por fuentes verificables[141].

Sin embargo, el impacto de la calidad de la información sobre la existencia de la transparencia es claramente significativo. Así se ha puesto de manifiesto en algunas aportaciones académicas, que han subrayado la necesidad de que los usuarios puedan comprender y utilizar las tecnologías a través de las cuales las herramientas de transparencia están disponibles, exigiendo para ello la alfabetización tecnológica (la capacidad de comprender y usar tecnologías), la usabilidad (el diseño de tecnologías de tal manera que sean intuitivas y permitan a los usuarios involucrarse en los contenidos), la accesibilidad (capacidad de las personas con discapacidad para acceder al contenido a través de tecnologías adaptativas), o la funcionalidad (Bertot, J. et. Al, 2010). Utilizando una clasificación similar en su significación, ya en referencia concreta a la administración local, Campos Acuña (2014) subraya que la información que se divulgue en las sedes electrónicas y páginas web locales debe ser relevante, ofreciéndose la máxima difusión de manera clara, estructurada y entendible, con garantía de la oportuna protección de aquellos datos que así lo requieran, así como el principio de accesibilidad y diseño para todos, la interoperabilidad y su reutilización.

Un importante grupo de estudios académicos sobre la normativa de transparencia española en este ámbito, se centra en los términos en los que la ley estatal se refiere a los datos a suministrar a la ciudadanía –ya mediante la publicidad activa o el derecho de acceso-, destacando que se hable de información en sentido muy amplio y no solo de documentos; que la norma aluda a información, documentada o no, que obre en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación, ya fuera elaborada o adquirida; o que en un sentido amplio se considere tal toda la información registrada de cualquier forma, lo que supone una ruptura con el régimen anterior y permite incluir tanto a los documentos tradicionales como a los electrónicos, etc. A tales cuestiones han

[141] Así lo destacó la presidenta de la Asociación de Archiveros en la función pública, De Andrés Díaz, en su comparecencia en el Congreso. (DSCD de 2013 nº 290).

aludido de forma tangencial algunos análisis centrados en aspectos diversos de la ley (Ares, 2013; Barrero Rodríguez, C., 2018; Fernández Ramos, 2013, 2018).

La transparencia requiere, sin embargo, de sistemas de gestión documental capaces de sistematizar y controlar toda la información que está en poder de las Administraciones públicas, y que además contribuyan adecuadamente a la difusión de dicha información a través de datos abiertos y de portales de transparencia. Es necesario, utilizando las nuevas posibilidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías, establecer estrategias y directrices internas que puedan identificar e integrar datos y documentos desde el mismo momento de su creación, que sean viables y desplieguen su efectividad en el tiempo. Así lo han subrayado algunos estudios en la materia (Moyano Collado, 2015; Cerrillo & Casadesús, 2018).

En una línea argumental similar, otras cuestiones también parecen esenciales en relación con la información que deben procurar los entes locales, y en este sentido se apunta la necesidad de contar con una adecuada estrategia de transparencia, que impida caer en una hiperinformación que derive en ruido, y por ello en opacidad, generando un efecto contrario al perseguido (Caamaño-Alegre & Campos Acuña, 2015). Y en directa vinculación con dicha estrategia, se subraya la necesidad de un control de calidad -procedimientos de control y demanda- tanto en referencia al derecho de acceso como a la publicidad activa (Villoria, 2015).

Si nos centramos en la normativa aplicable en materia de transparencia a las entidades locales (la ley estatal de transparencia, las leyes autonómicas y la normativa específica de aplicación en la Administración local), ésta no solo establece la obligación de publicar información de muy diversa índole en los portales de transparencia, sedes electrónicas o páginas web, sino que además describe las condiciones y requisitos que dicha información debe cumplir. Así la ley estatal señala que la información será publicada “de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables”, y se establecerán “los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización”. Accesibilidad, interoperabilidad y reutilización se alzan así en características clave de la información a publicar.

En el mismo sentido se pronuncian las normativas autonómicas. Por citar tan solo unos ejemplos, la ley catalana de transparencia, exige que para hacer efectivo el principio de transparencia, la información se difunda de forma veraz, objetiva y constante y se actualice permanentemente; que se organice de modo que sea fácilmente accesible y comprensible para las personas y que facilite una ágil y rápida consulta. También establece que debe ordenarse temáticamente la información para que su localización sea fácil e intuitiva, haciéndolo como mínimo, con criterios temáticos y cronológicos, e incorporando índices o guías de consulta. La norma obliga además a facilitar la consulta de la información con el uso de medios informáticos en formatos fácilmente comprensibles y que permitan la interoperabilidad y la reutilización, generando con ello valor en la sociedad y promoviendo la interoperabilidad entre las administraciones.

De modo similar, la Ley valenciana de transparencia señala que la información, que será veraz, objetiva y actualizada, se publicará de forma clara, estructurada, comprensible y fácilmente localizable. Para ello se establecerán los requerimientos técnicos y procedimientos adecuados para garantizar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y

localización. Toda la información se suministrará o difundirá por medios o en formatos adecuados para que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos, en especial a las personas con discapacidades. La difusión de la información promoverá su reutilización, propiciando su libre disposición por los ciudadanos, instituciones académicas, empresas y otros agentes para la creación de valor mediante nuevos productos y servicios. Finalmente, esta ley establece que las administraciones públicas deben establecer un sistema de gestión de documentos, información y datos integrado que permita la interoperatividad entre las administraciones, la localización de cualquier documento o información y la vinculación automática de cada documento o conjunto de datos a su régimen de acceso y publicidad.

Por su parte, la Ley de transparencia gallega menciona principios como el de transparencia, por el cual toda la información pública es accesible y relevante, o el de accesibilidad universal de la información pública, de modo que tanto la información como los instrumentos y herramientas empleados en su difusión sean comprensibles, utilizables y localizables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad, así como de la forma más autónoma y natural posible. Se promueve la puesta a disposición en formatos abiertos para facilitar la reutilización de la información del sector público.

Se han mencionado únicamente algunos textos legales, si bien el resto de leyes autonómicas y locales, en consonancia con el carácter básico de la norma estatal, así como por pura lógica, repiten como esenciales estas mismas condiciones y requisitos de la información a procurar, lo que supone un cambio importantísimo y un proceso de adaptación de las diversas Administraciones –en este caso, de la local- que no siempre será fácil, tanto a la hora de generar la información, como de conservarla, haciendo posible que se difunda cumpliendo todos los requisitos que la misma debe cumplir.

De este modo, publicar por parte de los ayuntamientos en los portales de transparencia, las sedes electrónicas y los sitios web la ingente cantidad de información que las leyes de transparencia exigen, y hacerlo mediante una información de calidad, actualizada permanentemente y susceptible de ser consultada en formatos fácilmente comprensibles, reutilizables e interoperables, es uno de los retos de mayor magnitud a los que se enfrenta la Administración municipal. Gestionar adecuadamente la información propia que debe difundir, cumpliendo los estándares exigibles, es un objetivo clave a alcanzar para cumplir adecuadamente las obligaciones que imponen las normas en la materia.

Difícilmente podría sostenerse que con carácter previo a la normativa de transparencia, así como de otras normas sectoriales anteriores que obligaban a procurar diversos datos a la ciudadanía, la información cumpliera las condiciones de accesibilidad, interoperabilidad, o posibilidad de reutilización. En los dos años que transcurrieron desde la publicación de la Ley 19/13, LTAIPBG, hasta la efectiva entrada en vigor de la misma en los municipios, los ayuntamientos debieron planificar esta cuestión, y tanto en dicho periodo como después, ir dando los pasos necesarios hacia la transparencia, a fin de que la información fuera clara, accesible, interoperable, segura, etc.

### 5.1.1. Seguridad, integridad y conservación de la información.

La transparencia, y no solo ésta, sino la rendición de cuentas, requiere que las Administraciones públicas puedan garantizar que la información que difunden cumple una serie de condiciones. En esta línea, Cerrilo y Casadesús (2018) señalan que el sistema de

gestión documental que utilice cada Administración debe permitir el cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia en todas las fases del ciclo de vida documental: así, en la primera fase, de creación e incorporación de los documentos en el sistema, la clasificación documental debe permitir garantizar su fiabilidad, integridad y trazabilidad e informar sobre el nivel de seguridad y acceso o los plazos de conservación. Y en igual medida, en el proceso de almacenamiento, el sistema de gestión documental debe garantizar la disponibilidad, fiabilidad, autenticidad, conservación y accesibilidad de los mismos, tanto a nivel interno como para usuarios externos.

En definitiva, garantizar estas condiciones para la información de la que dispone la administración local, como requerimientos indisolublemente unidos a la transparencia de la misma, constituye un reto de extraordinaria magnitud, pero al tiempo irrenunciables.

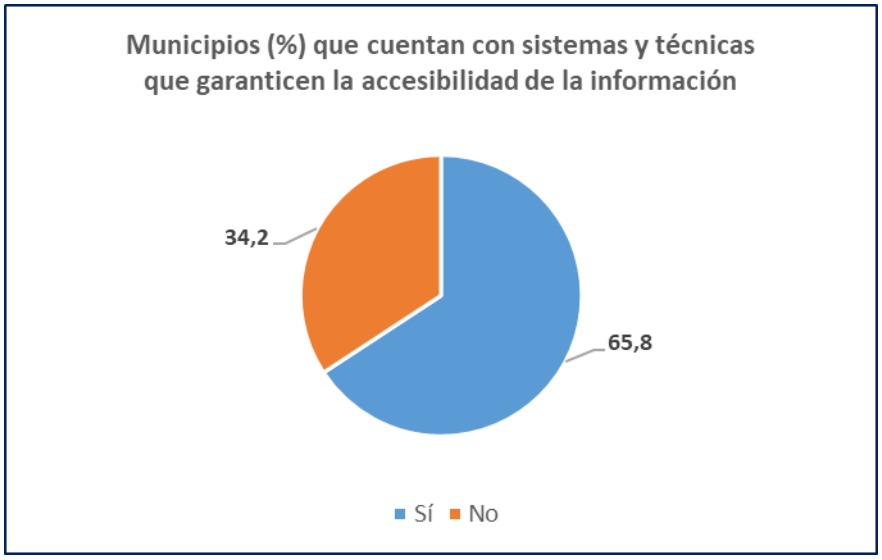



Gráfico 5.1. Municipios (%) que cuentan con sistemas y técnicas que garanticen la seguridad, integridad y conservación de la información. Elaboración propia

Las diferentes condiciones exigibles a la información a publicar poseen distintos grados de dificultad de consecución, de modo que lo más sencillo y/o urgente ha sido la **implementación de sistemas y técnicas que garanticen la seguridad, integridad y conservación de la información**. La seguridad de la Información es esencial, y tiene como fin la protección de la información y de los sistemas de acceso, uso, divulgación, interrupción o destrucción no autorizada de la misma. Las organizaciones necesitan, en este sentido, adoptar medidas preventivas y reactivas, sustentadas en sistemas tecnológicos que permitan proteger y resguardar la información, buscando mantener la confidencialidad y la integridad de datos.

La información constituye un activo importantísimo de las organizaciones, y en el caso de las Administraciones públicas, en este caso la local, su seguridad es la de los datos de los ciudadanos y del interés público que la misma gestiona. De ahí que sea esencial poner en marcha estrategias que cubran los procesos donde la información es el activo primordial, que se traduzcan y reflejen en políticas, tecnologías, procedimientos y controles capaces de detectar riesgos y vulnerabilidades y de proteger y salvaguardar tanto la información como los sistemas que la almacenan y administran.

Nuestro estudio nos ha permitido constatar que estas exigencias de seguridad, integridad y conservación de la información han sido implementadas en prácticamente 7 de cada 10 ayuntamientos (73 %), mientras que el 27 % de los mismos tienen esta importante cuestión pendiente.

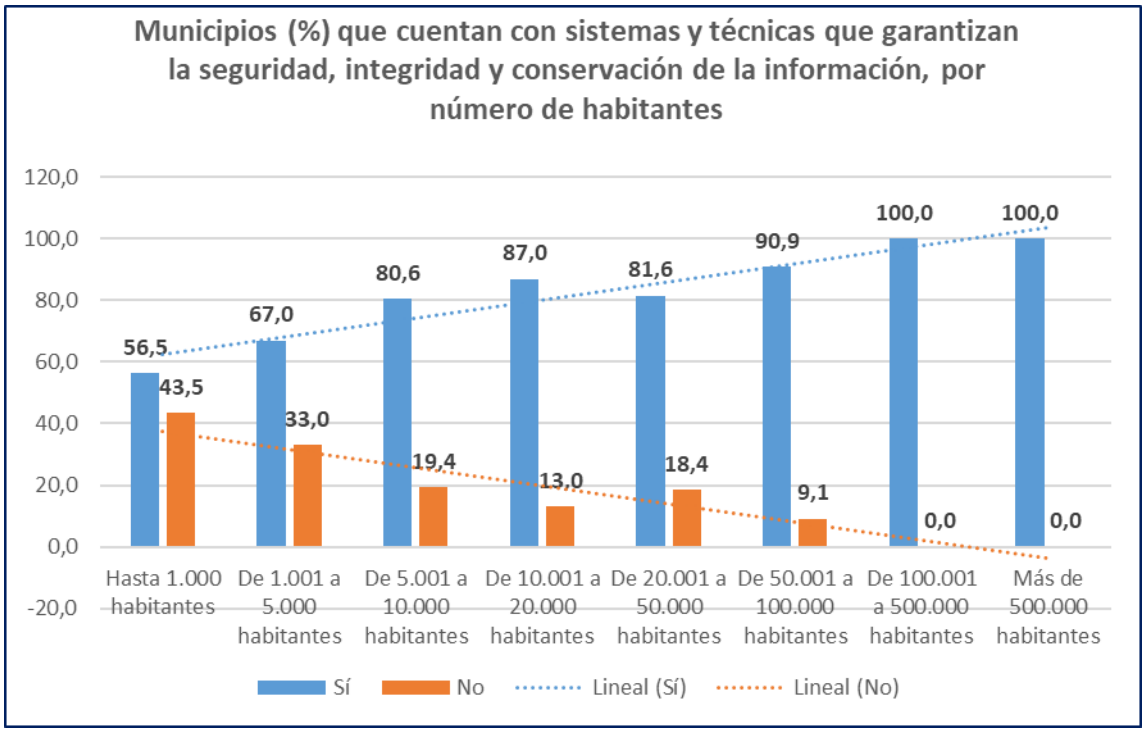



Gráfico 5.2. Municipios (%) que cuentan con sistemas que garantizan la seguridad, integridad y conservación de la información, por número de habitantes. Elaboración propia

Estos resultados globales se alteran considerablemente si tenemos en cuenta el tamaño y población de los municipios, ya que la proporción de ayuntamientos que han puesto en marcha sistemas y técnicas que hagan posible la seguridad, integridad y conservación de datos y documentos desciende hasta el 56,5 % en los municipios de hasta 1.000 habitantes, mientras que son el 100 % en los ayuntamientos de entre 100.000 y medio millón de habitantes, así como las seis corporaciones municipales situadas por encima de tal población. Y a la inversa, en el grupo de municipios que no superan los mil habitantes, ese 27 % de media que carecen de tales sistemas y técnicas, asciende hasta el 43,5 %, dato que contrasta con el 9,1 % de los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, no habiendo ninguno de los que superan dicha población que no cuente con los mencionados sistemas y técnicas de seguridad, integridad y conservación de la información.

Las líneas que marcan las tendencias, claramente delimitadas en el gráfico 5.2., permiten confirmar que el grado de cumplimiento de los requerimientos de seguridad, integridad y conservación de la información está en directa correlación con el tamaño por población de los municipios, resultando tales exigencias muy complicadas de implementar para los ayuntamientos pequeños, que son mayoría en España, y cuya capacidad técnica y recursos humanos son muy limitados.

Por CCAA, las situaciones son muy dispares. Existen algunas de ellas en las que más del 90 por cien de sus municipios (Islas Canarias, Navarra), e incluso la totalidad (Islas Baleares o Comunidad de Madrid), han implantado sistemas de seguridad, integridad y conservación de la información. Por encima de la media (73 por cien), encontramos a la Región de Murcia, Cataluña, Galicia y País Vasco. En el extremo contrario, las Comunidades Autónomas con menor proporción de ayuntamientos que hayan instrumentado sistemas de información íntegra y segura, se sitúan las dos Castillas, Castilla la Mancha y Castilla León, con índices del 57,7 y 50 %, respectivamente, seguidas de La Rioja (37,5 %) y Extremadura (36,4 %). Todo ello se aprecia en el gráfico 5.3.

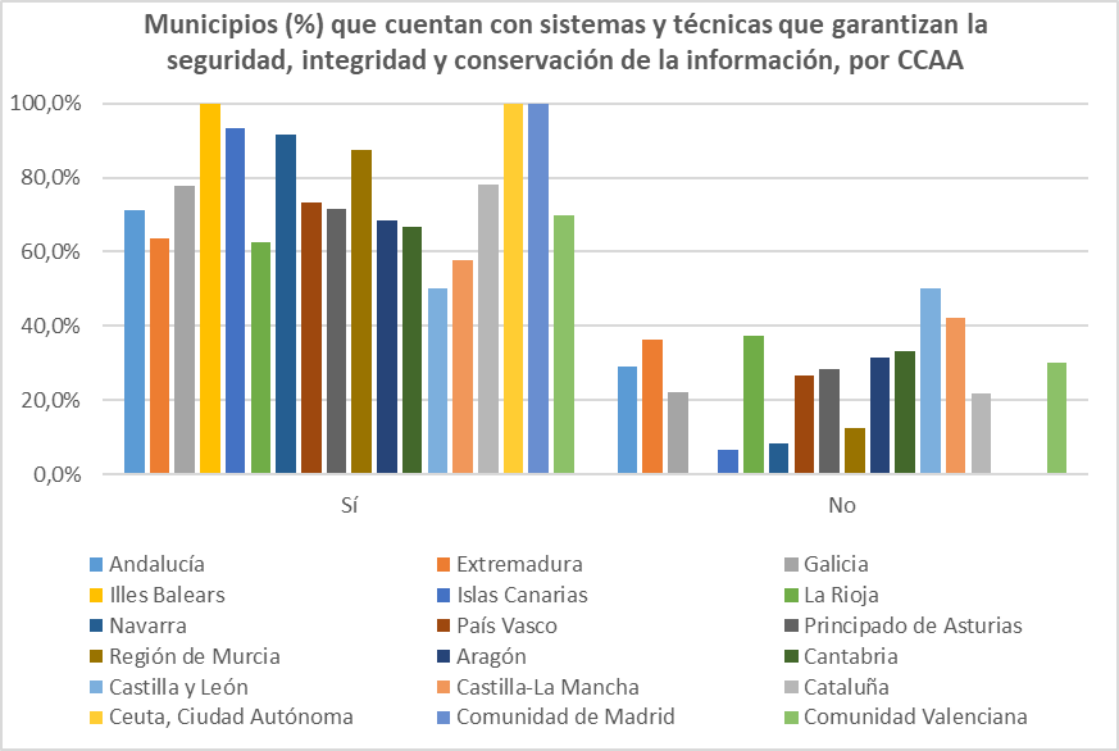



Gráfico 5.3. Municipios (%) que cuentan con sistemas y técnicas que garantizan la seguridad, integridad y conservación de la información, por CCAA. Elaboración propia

### 5.1.2. La accesibilidad de la información municipal.

La accesibilidad de la información es una cuestión fundamental y un requisito esencial para la transparencia, tal y como ha señalado el Banco Mundial, y puede entenderse como la disponibilidad de los datos para cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar, es decir, que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos -capacidad de obtener servicios y realizar transacciones- (Ramírez-Alujas, 2010).

Los ayuntamientos españoles han avanzado de forma considerable en materia de accesibilidad en las últimas dos décadas, pero algunos estudios han concluido que presentan aún importantes carencias que limitan la evaluación transparente por parte de la ciudadanía de la actividad y los servicios municipales y de su calidad. Así, existe un gran espacio para la mejora en materias como el acceso a los textos (escritos o audiovisuales) y la disposición de la información, y particularmente se observa que las

mayores dificultades de acceso las sufren los ciudadanos con dificultad visual, auditiva y motriz, seguidos de los de edad avanzada, los extranjeros, los no experimentados y quienes cuentan con pocos recursos económicos[142] (Sánchez-Labella et Al., 2017). Estamos aún lejos del objetivo que describe Nielsen (2000) cuando señala que los espacios virtuales deberían estar adaptados a toda la ciudadanía, independientemente del lugar de procedencia, la edad, la clase social, la formación en TIC y las limitaciones físicas.

En nuestro estudio también se inquirió por la efectiva implantación de las previsiones legales en torno a este requisito que la ley de transparencia exige a la información, su accesibilidad. Y hemos podido concluir que el diseñar y poner en funcionamiento **técnicas de accesibilidad de la información**, entendiendo por tal los medios, mecanismos y alternativas comunicativas y técnicas que posibilitan el acceso a la comunicación e información de toda la población, ha sido para los municipios ligeramente más complejo que implementar las oportunas condiciones de seguridad. Tales requisitos de accesibilidad de la información han sido implementados por el 65,8 % de los municipios, restando un número ligeramente superior a un tercio con tal objetivo pendiente

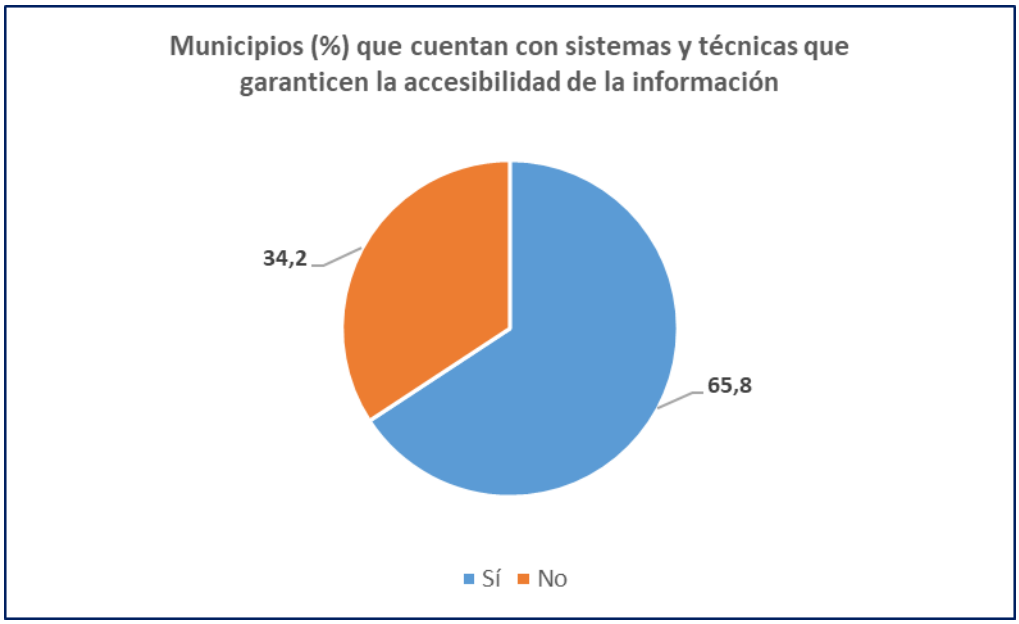



Gráfico 5.4. Municipios (%) que cuentan con sistemas y técnicas que garanticen la accesibilidad de la información. Elaboración propia

Y de nuevo para esta cuestión se demuestra que el tamaño de los ayuntamientos está directamente en relación con la capacidad de cumplir con los requerimientos que una información debe reunir de forma previa para poder mostrarse de un modo transparente.

[142] Estas conclusiones corresponden a un estudio realizado por la autoras referenciadas en 2016, utilizando como muestra 62 ayuntamientos españoles con más de 100.000 habitantes

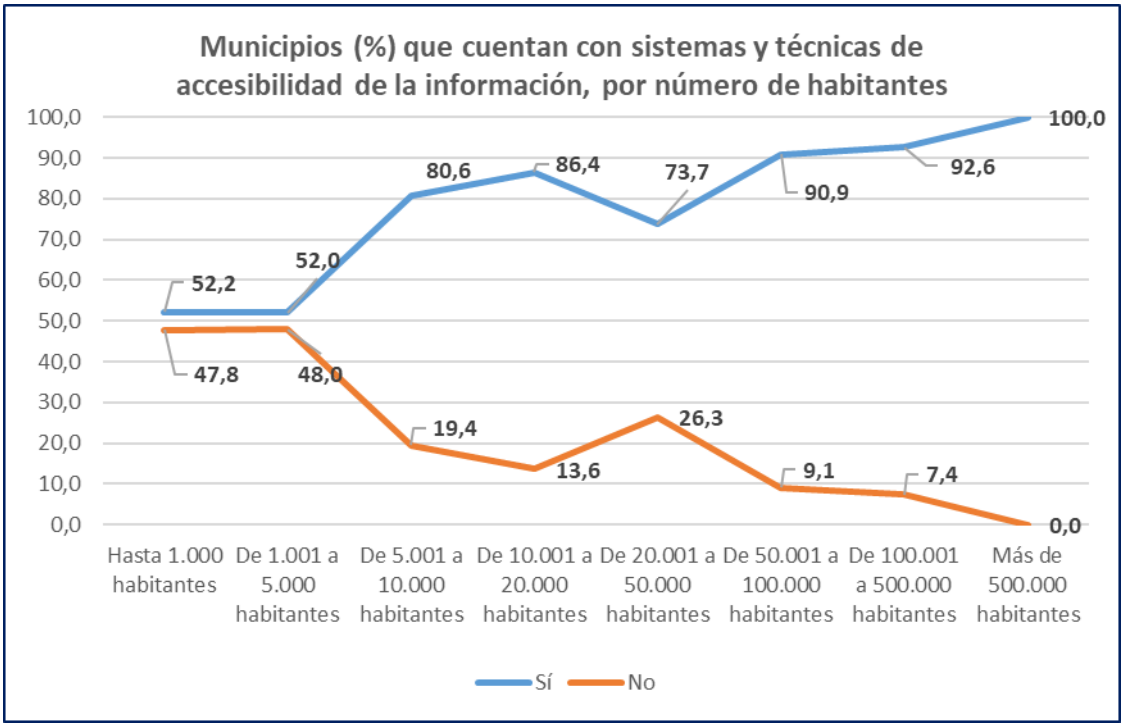



Gráfico 5.5. Municipios (%) que cuentan con sistemas y técnicas de accesibilidad de la información, por número de habitantes. Elaboración propia

Se constata, en este sentido, que en los grupos de municipios de menor población prácticamente tan solo uno de cada dos cuenta con una información accesible (el 52,2 por cien en los de hasta 1.000 habitantes y el 52 % de los de entre 1.001 y 5.000 vecinos). Un dato que contrasta poderosamente con las cifras que presentan los ayuntamientos de mayor población, siempre por encima del 90 % (90,9; 92,6; y 100 %, respectivamente, en los de 50.001 a 100.000, 101.000 a 500.000, y con más de 501.000 habitantes). De nuevo el tamaño de la población de los municipios influye poderosamente en el grado en que los ayuntamientos son capaces de cumplir las obligaciones de la normativa de transparencia, en este caso la necesidad de contar con una información accesible, una condición indispensable para que la misma sea transparente.

Los ayuntamientos grandes cuentan con recursos de toda índole para poder ir implementando los requerimientos de la ley, tal y como se deduce de la proporción de los mismos que han puesto en marcha técnicas y sistemas que permiten contar con los datos y documentación que la normativa establece. Una situación que contrasta con la de los municipios pequeños, para los que el dato de que un 47,8 % de los de hasta 1.000 vecinos, o el 52 % de los que tienen hasta 5.000 habitantes, carezcan de una información accesible, resulta alarmante y muestra un importante déficit que habría que atajar para poder convertirse en ayuntamientos transparentes.

Las diferencias de accesibilidad de información no solo se presentan entre municipios de diferente tamaño y población, sino que también geográfica e institucionalmente, entre las CCAA a las que los mismos pertenecen, se aprecia una diversidad de perfiles.

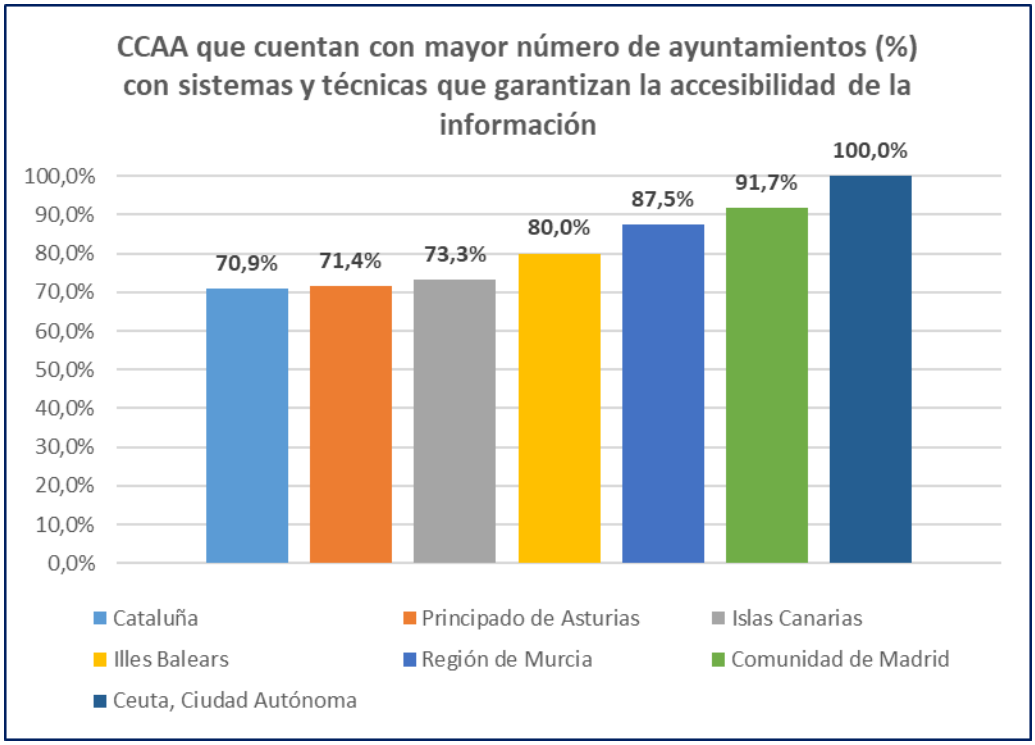



Gráfico 5.6. CCAA que cuentan con mayor número de ayuntamientos (%) con sistemas y técnicas que garantizan la accesibilidad de la información. Elaboración propia

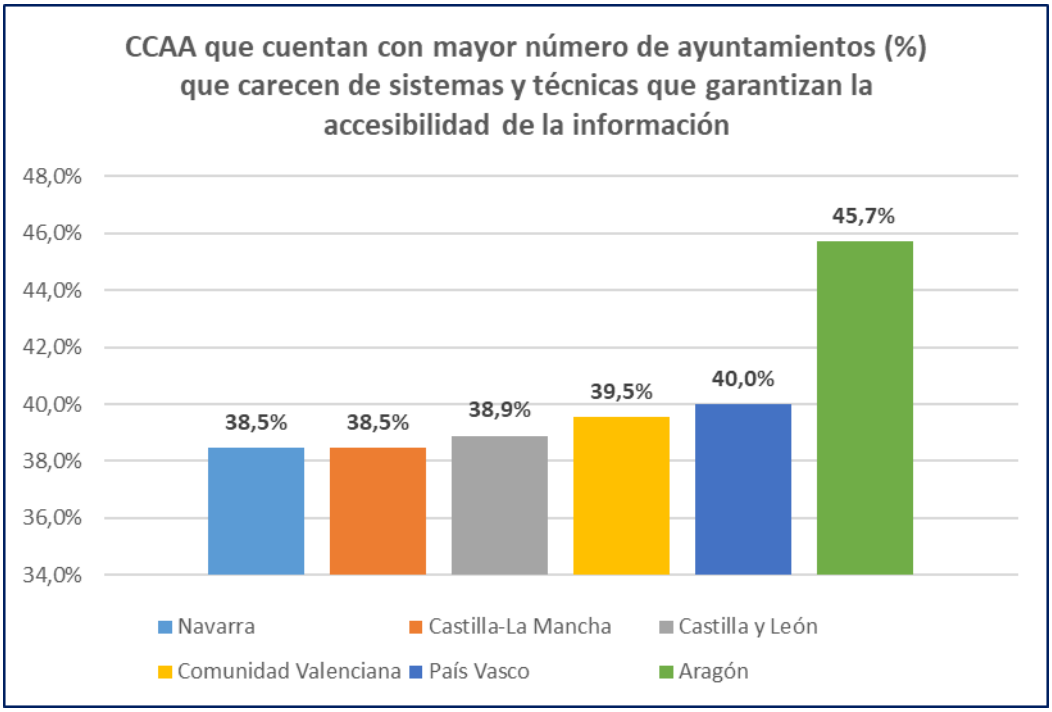



Gráfico 5.7. CCAA que cuentan con mayor número de ayuntamientos (%) que carecen de sistemas y técnicas que garantizan la accesibilidad de la información. Elaboración propia

Algunas de las comunidades y ciudades autónomas se sitúan por encima de la media, y cuentan con una elevada proporción de municipios que utilizan técnicas y sistemas de accesibilidad de la información. En dicha situación se encuentran Cataluña, Principado de Asturias, Islas Canarias, Illes Balears, Región de Murcia, Comunidad de Madrid y la Ciudad Autónoma de Ceuta; particularmente estas dos últimas observan porcentajes que superan el 90 por cien.

En la situación opuesta encontramos un conjunto de comunidades autónomas que concentran un número de ayuntamientos que carecen de sistemas y técnicas de accesibilidad de la información mayor a la media. Se trata de Navarra (38,5 %), Castilla-La Mancha (38,5 %), Castilla y León (38,9 %), Comunidad Valenciana (39,5 %), País Vasco (40 %), y Aragón (45,7 %).

### 5.1.3. Información municipal interoperable.

Una tercera condición clave que debe reunir la información para posibilitar su transparencia, es su **interoperabilidad**.

La interoeorabilidad no solo es predicable al hablar de relaciones entre las distintas administraciones públicas, sino que dentro de la propia administración municipal, la aplicación (o aplicaciones) de gestión de documentos debe ser interoperable con el portal de transparencia de la organización. Dicha condición permitirá una publicación sistematizada y potencialmente automatizada de toda la información que la ley exige como objeto de publicidad activa, así como cualesquiera otros datos documentos que el ayuntamiento decida difundir en su portal de transparencia. Como señalan Cerrillo & Casadesús (2018: 10), “la gran ventaja de esta interoperabilidad radica en la importancia de poder acceder a la fuente original de la información, al documento, sin el riesgo que supone la publicación de documentos reelaborados, datos descontextualizados o información que no pueda ser contrastada”.

Hoy en día, las necesidades de la administración electrónica demandan que las organizaciones compartan información y conocimiento. A esa idea responde la interoperabilidad, entendida como la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.

Todas las organizaciones, y entre ellas los entes administrativos de ámbito local, deben implementar estrategias para poder avanzar en la transformación de la Administración, estableciendo principios rectores, objetivos y las acciones para alcanzarlos. La interoperabilidad de la información se convierte de este modo en una condición sumamente relevante en el camino hacia la transparencia, y de ahí que la normativa estatal básica, así como el resto de leyes autonómicas en la materia, mencionen tal requisito.

Nuestra investigación se ha centrado también en este requisito legal de la información, y nos ha permitido llegar a diversos resultados. El primero de ellos, que para los municipios el mayor grado de dificultad se encuentra precisamente en conseguir que la información sea interoperable, lo que solo han logrado prácticamente 4 de cada 10 (42,1 %). A sensu contrario, el 57,6 % de los ayuntamientos carecen de procedimientos técnicos que garanticen la comunicabilidad de la información, una proporción indicativa de

un hándicap importante, que la Administración local necesariamente debería mejorar en un plazo breve.

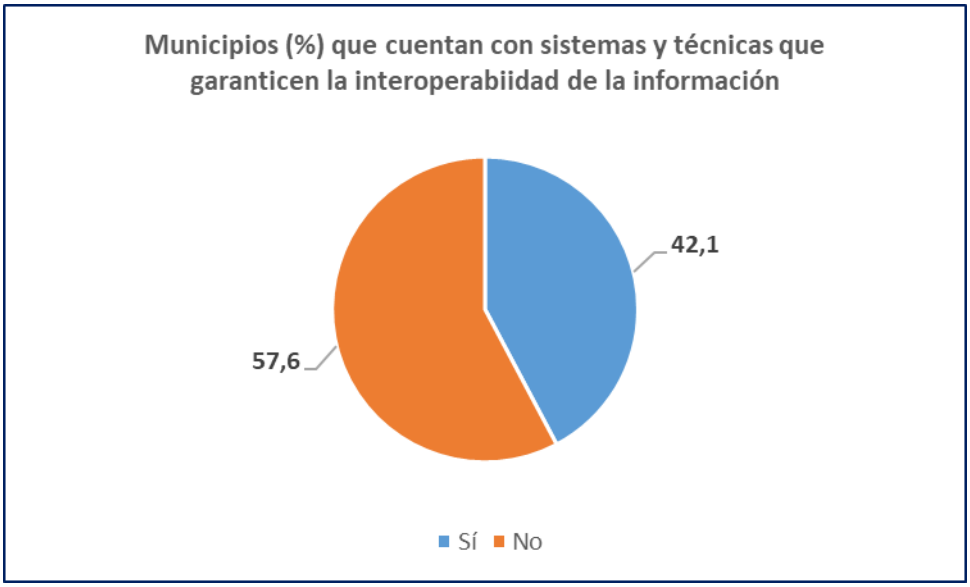



Gráfico 5.8. Municipios (%) que cuentan con sistemas y técnicas que garanticen la interoperabilidad de la información. Elaboración propia

Si la media de municipios que cuentan con sistemas y técnicas que garanticen la interoperabilidad de la información constituye ya un dato preocupante, éste se desploma hasta la mitad en el caso de los pueblos de hasta 1.000 habitantes, grupo en el que solo el 24,2 de los mismos pueden decir que la información que generan y manejan sea interoperable. Más grave es la situación en los municipios de hasta 200 habitantes, donde solo el 14,3 respetan el requisito de contar con sistemas y técnicas que garanticen la interoperabilidad de sus datos; o dicho de otra manera, el 85,7 % de los municipios de dicho tamaño no poseen una información interoperable.

Y no olvidemos que estos datos dan cuenta de la dificultad de cumplimiento de la LTAIPBG y resto de normas autonómicas y locales en la materia en el ámbito local, ya que los municipios poco poblados son la inmensa mayoría: así, 6 de cada 10 municipios españoles (60,7 por cien) tienen hasta 1.000 habitantes, mientras que un 29,3 de los mismos están por debajo de los 200 habitantes. De ahí lo preocupante de los datos anteriores, dado que afectan a un número elevado de ayuntamientos que carecen de recursos humanos, financieros y técnicos para cumplir los requerimientos en materia de información de una legislación de transparencia general que les afecta, así como de otras tantas normativas sectoriales en la materia que deben cumplir, dado que la ley no establece exención alguna por la peculiaridad o perfil de los municipios.

De nuevo la imagen por comunidades y ciudades autónomas resulta muy dispar, situándose por encima de la media, en cuanto a proporción de ayuntamientos que cuentan con sistemas y procedimientos que hacen que la información sea interoperable, las CCAA de Andalucía (45,9 %), Cataluña (54,5 %), Galicia y Comunidad de Madrid (igualadas con un 66,7 %), Principado de Asturias (71,4 %) y Región de Murcia (75 %). El paisaje opuesto, esto es, un mayor número relativo de municipios que carecen de tales garantías de interoperabilidad de la información, lo encontramos en las comunidades y

ciudades autónomas de La Rioja y Ciudad Autónoma de Ceuta (igualadas en un 100 %), Navarra (76,9 %), Aragón (70,6 %), Cantabria, Castilla León y Comunidad Valenciana (con idéntico índice, el 66,7 %), Extremadura (61,9 %), Castilla la Mancha (61,5 %), así como Islas Baleares e Islas Canarias (igualadas con un 60 %).

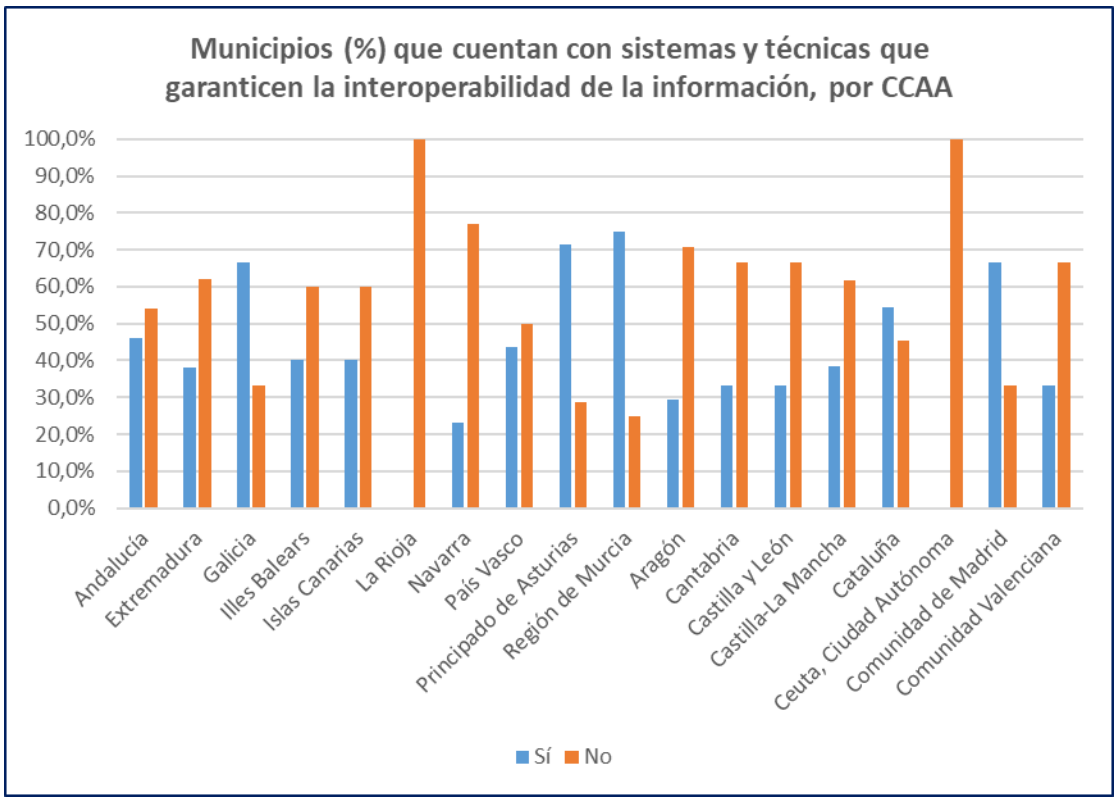



Gráfico 5.9. Municipios (%) que cuentan con sistemas y técnicas que garanticen la interoperabilidad de la información. Elaboración propia

### 5.1.4. Políticas de gestión integral de la información en los ayuntamientos.

Finalmente, interesaba conocer de modo global la situación de los municipios respecto a la tenencia y mantenimiento de una **política de gestión integral de la información**, concebida como una estrategia tendente a contar con un sistema intensivo y extensivo de las tecnologías de la Información y las comunicaciones para integrar o centralizar la gestión de la información dentro de una organización. Una política de gestión integral de la información permite, entre otras cuestiones, el almacenamiento y gestión de los datos, su actualización, el flujo de datos, la comunicación eficaz, la gestión de la documentación y de los procesos, la difusión de la información mediante portales y otras herramientas de índole diversa, el seguimiento de indicadores, la toma de decisiones basada en dicha información, etc. En la actualidad, los sistemas de gestión documental deben adquirir una dimensión novedosa e integral, para poder garantizar que la información pública se facilite a la ciudadanía garantizando su autenticidad, integridad, trazabilidad y reutilización.

Se trata de un reto ambicioso, pero a la vez irrenunciable en aras a la eficacia y a la eficiencia de las organizaciones públicas. Una óptima información y una gestión integral de la misma son hoy condiciones ineludibles de cara a cuestiones esenciales, como la toma de decisiones por parte de los órganos competentes, así como para el ejercicio de

los variados derechos que a la ciudadanía reconoce el ordenamiento jurídico en los diversos ámbitos de actuación.

La legislación vigente, salvo alguna excepción[143], no exige con carácter general de forma expresa que las Administraciones públicas introduzcan cambios en sus sistemas de gestión documental para incrementar la transparencia pública. Así resulta de la lectura de la Ley 19/2013, en la que, pese a establecer requerimientos a cumplir por la información a suministrar a la ciudadanía, el legislador no incide como tal en obligaciones que permitirían instrumentar un verdadero sistema de gestión de la información, adaptado a las exigencias de una verdadera transparencia. El legislador estatal no prestó atención a esta cuestión, tal y como han subrayado también diversos autores (Cerrillo & Casadesús, 2018); y aunque una ley quizá no fuera el lugar para un desarrollo completo de esta materia, la inclusión de unos mínimos requisitos de gestión documental sin duda podría haber facilitado un cumplimiento más eficaz de las obligaciones de transparencia.

Lo cierto es que, previsto o no de forma rotunda en la ley, gestionar adecuadamente la información es un requerimiento insoslayable para la Administración local, si quiere convertirse en una Administración transparente y abierta. Particularmente, el derecho de acceso a una información pública de calidad requiere que los ayuntamientos instrumenten una política de gestión integral de la información

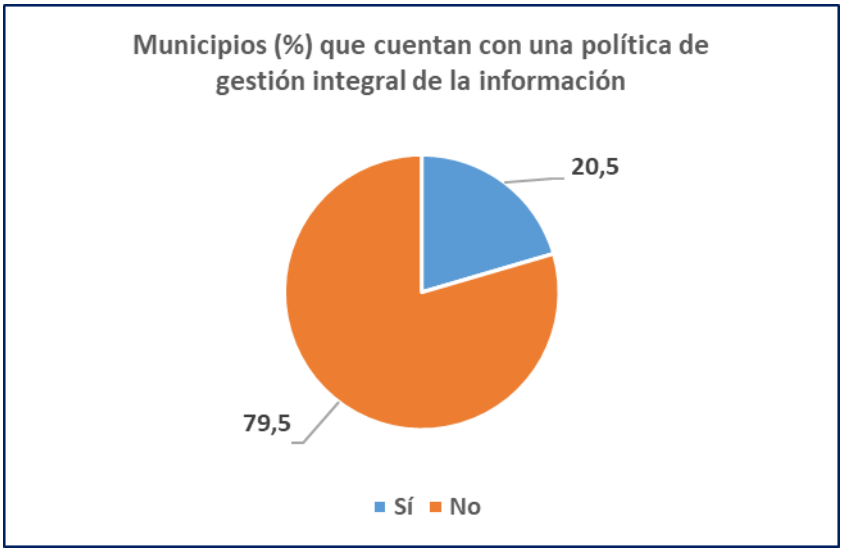



Gráfico 5.10. Municipios (%) que cuentan con una política de gestión integral de la información. Elaboración propia

Lo cierto, sin embargo, es que hoy por hoy estas condiciones no parecen darse en los ayuntamientos españoles, que registran un ínfimo y alarmante grado de cumplimiento en esta materia, ya que solo 2 de cada 10 municipios españoles declaran poseer una política de gestión integral de la información (el 20,5 %), careciendo de ella el resto, esto es, 8 de cada 10 (el 79,5 %).

Un indicador que de nuevo se encuentra fuertemente mediatizado por el tamaño del municipio, ya que en si el dato global ya es preocupante, resulta ya crítico en el caso

[143] La Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sí ha incorporado conceptos propios de la gestión documental.

de los ayuntamientos más pequeños, donde se desploma a la mitad: solo el 10,8 % de los municipios de hasta 1.000 habitantes, cuentan con una política de gestión integral de la información, mientras que 9 de cada 10 carecen de la misma. Dicha cifra es asimismo alarmante en el grupo de municipios de entre 1.001 y 5.000 habitantes, de los que solo un 16 % cuenta con dicha política. En el otro extremo, uno de cada dos municipios (el 51,9 %) de entre 100.0001 y 500.000 habitantes cumple con el mencionado requisito. La diversa capacidad y tenencia o, en el otro extremo, carencia de recursos a la hora de implementar un sistema de gestión integral de la información, está en directa correlación con el tamaño y población de los municipios, y de existir apoyos de otras Administraciones, ya locales, de las Comunidades autónomas o estatales, estos no han no han sido suficientes o no han surtido efecto, ya que las diferencias por tamaño se repiten al estudiar los diversos indicadores.

También observamos divergencias entre los municipios de las diversas comunidades y ciudades autónomas, que quedan patentes en el gráfico 5.11. Asturias y Comunidad de Madrid cuentan con más de un tercio de ayuntamientos que poseen una estrategia integral de gestión de su información, una cifra que, aunque por encima de la media española, es todavía muy insuficiente. El resto de comunidades y ciudades autónomas presentan todas ellas hándicaps alarmantes en esta cuestión, situándose muchas de ellas por debajo de ese exiguo 20,5 % de media (Islas Canarias -20 %-; Extremadura -17,4 %-; Castilla y León -16,7 %-; Navarra -15,4 %-; Aragón -14,3 %- y Comunidad Valenciana -13,6%-). Finalmente, 4 comunidades y ciudades autónomas no poseen ningún municipio que haya declarado contar con una política de gestión integral de la información: en concreto, la ciudad autónoma de Ceuta, Islas Baleares, Cantabria y la Rioja.

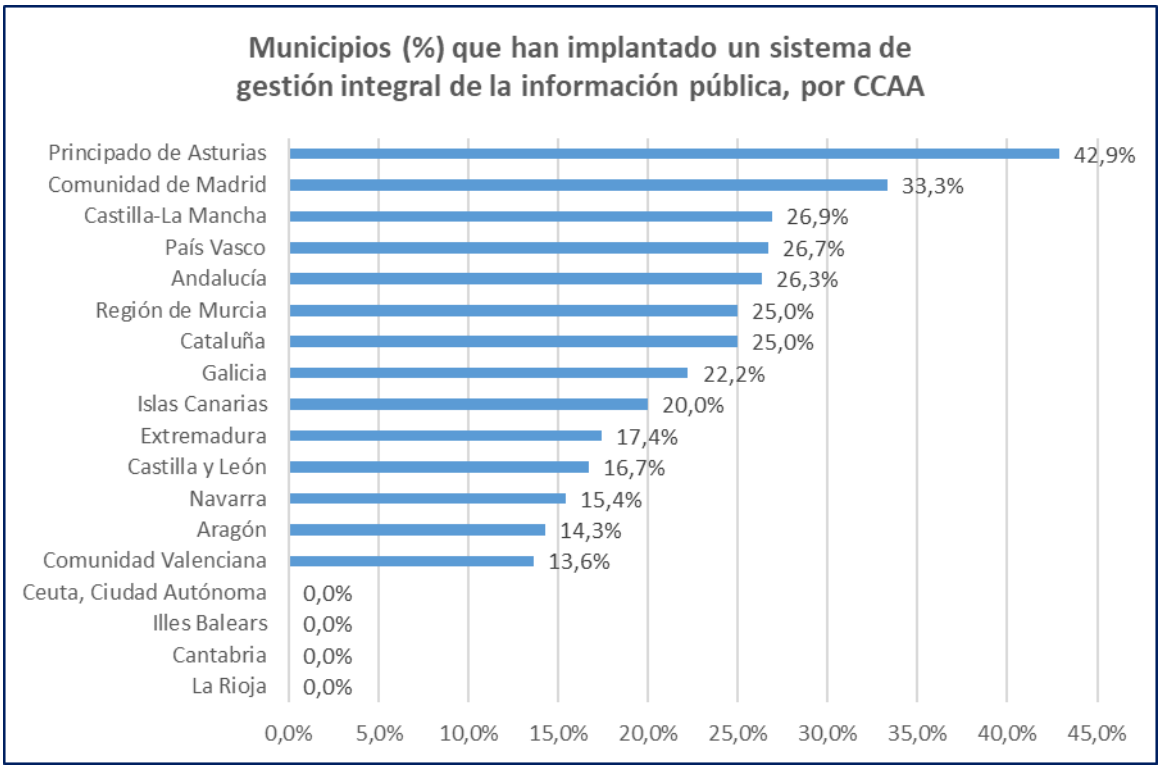


Gráfico 5.11. Municipios (%) que han implantado un sistema de gestión integral de la información pública, por CCAA. Elaboración propia

Finalmente, el gráfico 5.12 sirve como resumen global de la **calidad de la información de los municipios españoles**, dando una imagen del grado de cumplimiento de las condiciones esenciales que la misma debe cumplir de forma previa a implantar con éxito un sistema que garantice su transparencia y el acceso a la misma por parte de la ciudadanía.

Como se puede observar, pese a que algunos resultados resultan reconfortantes, como el relativo a la seguridad de la información, la mayor parte de características que la misma debe reunir para posibilitar una adecuada y rigurosa implantación de la transparencia, se encuentran pendientes de una correcta instrumentación en los municipios españoles. En particular, los resultados más negativos se producen en relación a la tenencia de una política de gestión integral de la información, planteada y puesta en marcha a nivel municipal, que satisfaga las necesidades de los ayuntamientos, integrando los diversos procesos de información con herramientas adecuadas, capaces de optimizar la gestión y de procurar una información que sea fluida en la organización.

En este sentido, queda mucho espacio para el avance en torno a esta cuestión, que permita la unión de datos, tecnología y capacidad analítica para optimizar la toma de decisiones y la mejora de la gestión de los asuntos públicos, fortaleciendo a su vez los derechos de la ciudadanía en el ámbito de la transparencia.

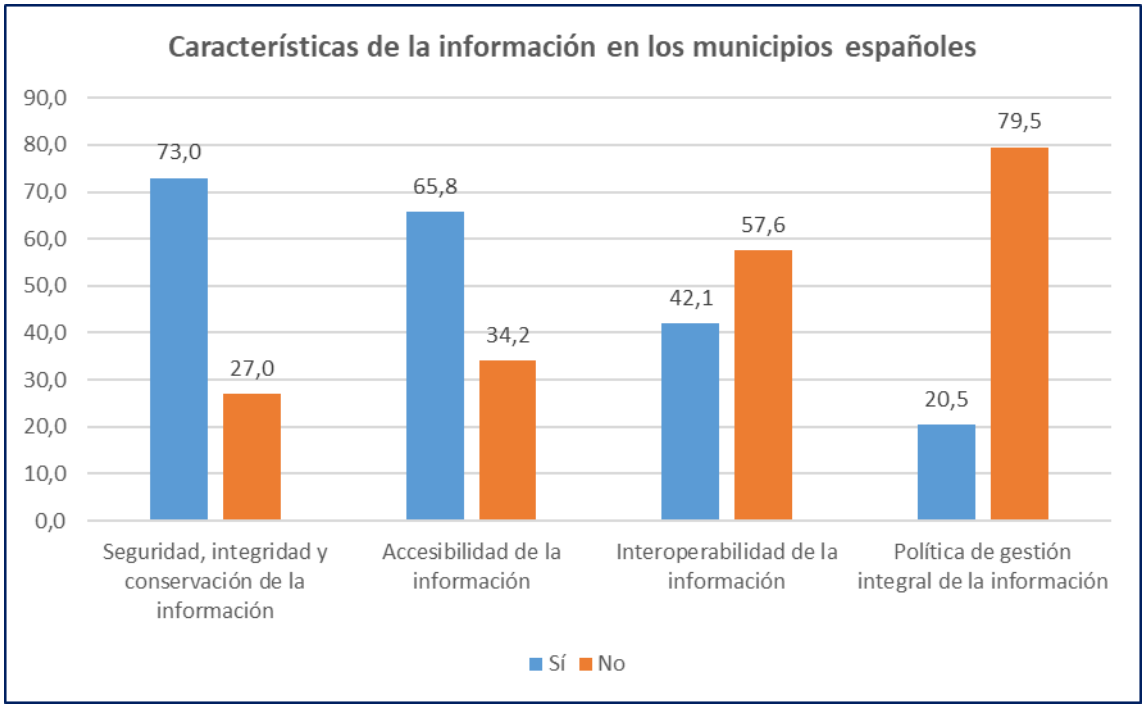



Gráfico 5.12. Características de la información en los municipios españoles. Elaboración propia

## 5.2. Procedimiento legal de acceso a la información.

La Ley 19/13, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno, establece distintas previsiones relativas al procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información, señalando que se iniciará con la presentación de la

correspondiente solicitud, al tiempo que detalla qué cuestiones deberá mencionar, sus causas de inadmisión, y finalmente regula algunos aspectos de su tramitación y de la resolución que le pondrá fin, concediendo o denegando el acceso. Esta ley y sus homólogas autonómicas también definen otros aspectos clave de este procedimiento, tales como el sentido del silencio administrativo, de signo desestimatorio en la ley estatal, mientras que tiene carácter estimatorio en otras legislaciones de desarrollo, como la valenciana o la catalana.

La norma estatal establece asimismo que las Administraciones Públicas incluidas en su ámbito de aplicación establecerán **sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna**. Otras leyes autonómicas también establecen previsiones similares: por todas, la ley catalana de transparencia señala que las administraciones públicas deben adoptar las medidas organizativas necesarias para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

Y es que, más allá del diseño del procedimiento que llevan a cabo las leyes de transparencia, resulta imprescindible que los ayuntamientos adoptaran medidas internas para facilitar el ejercicio del derecho de acceso. En la literatura académica algunos autores así lo han destacado (Campos Acuña, 2015b), mencionando la necesidad de diseñar un proceso e insertarlo en la organización, y decidiendo en el mismo sobre aspectos tan relevantes como la forma de ponderar la aplicación de los límites al acceso, especialmente los eventuales conflictos con el bien jurídico de la protección de datos, además de atribuir competencias, fijar plazos y disponer recursos humanos y materiales que faciliten su buen funcionamiento. También es responsabilidad de las distintas administraciones públicas adoptar las medidas de formación e información para facilitar e incentivar en la ciudadanía el ejercicio de tal derecho.

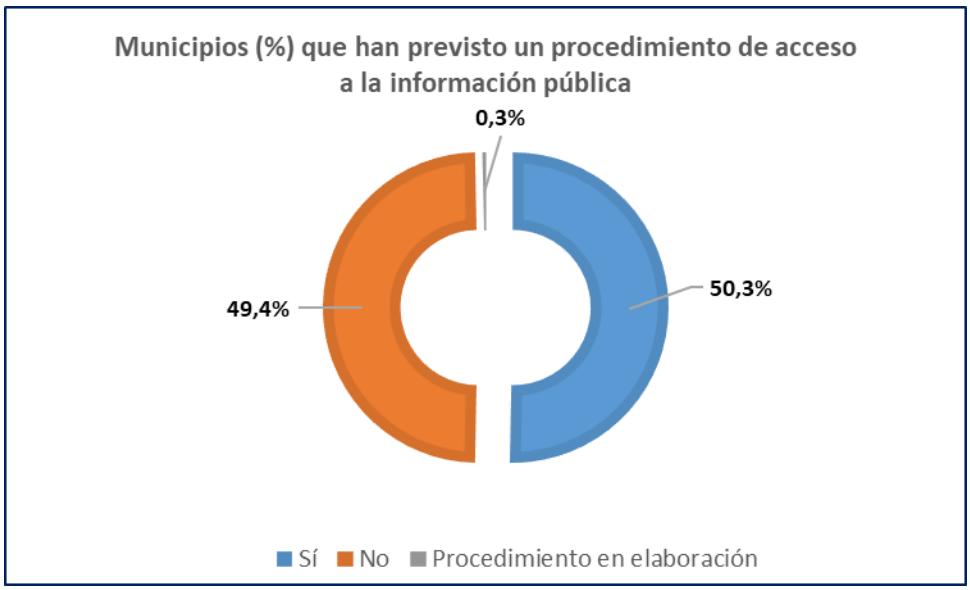



Gráfico 5.13. Municipios (%) que han previsto un procedimiento de acceso a la información pública. Elaboración propia

Con respecto a esta cuestión, la consulta realizada sobre la existencia de previsión de un procedimiento que regule en cada municipio la solicitud o el derecho al acceso a la

información pública, indica que la mitad de los municipios han previsto un procedimiento para ello (el 50,3 % lo han hecho), mientras que el resto no ha diseñado una vía específica de obtención de datos que integrara las previsiones legales. Un dato que incide en la idea de que, varios años después de promulgarse la ley estatal, y habiendo transcurrido ya un periodo de tiempo importante desde que se cumplieron esos dos años de plazo que la Disposición Adicional Novena concedió a las entidades locales para adaptarse a las previsiones contenidas en dicha Ley, no puede decirse que la transparencia y el acceso a la información pública y sus obligaciones hayan sido previstas e integradas a través de una oportuna planificación, diseñando en los municipios mecanismos oportunos que faciliten su pleno funcionamiento, operatividad y eficacia.

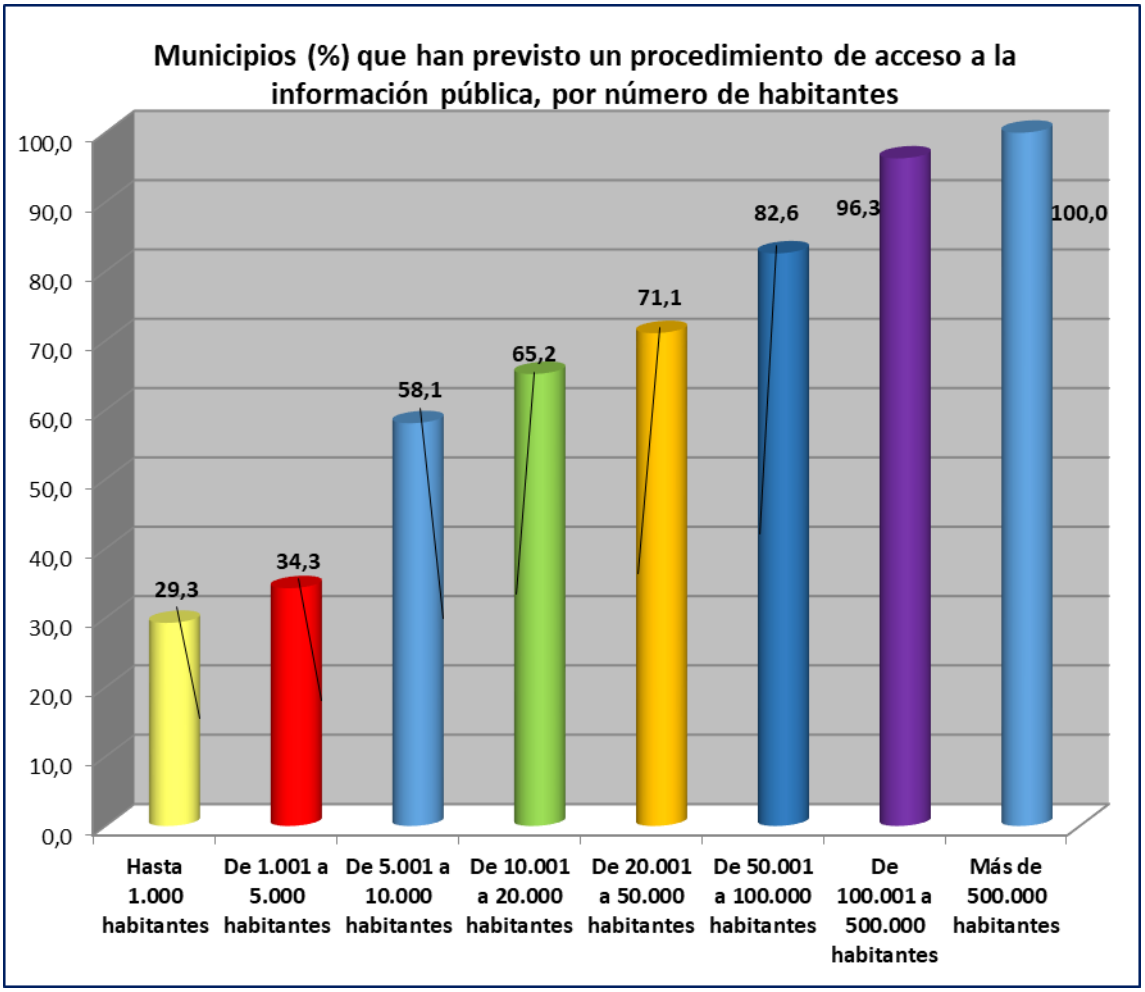



Gráfico 5.14. Municipios (%) que han previsto un procedimiento de acceso a la información pública. Elaboración propia

De nuevo si consideramos el número de habitantes, tal media se transforma, elevándose o reduciéndose de modo considerable. De este modo, observamos que a medida que nos hallamos ante municipios más grandes, con un número más elevado de habitantes, su capacidad y facilidad para instrumentar un procedimiento específico de acceso a la información pública es mayor, mientras que en el grupo de municipios más pequeños la proporción de aquellos que cuentan con este procedimiento desciende de forma importante. Valgan tan solo dos cifras para ilustrar esta tendencia, que se aprecia de forma diáfana en el gráfico 5.14: prácticamente todos los municipios de más de

100.000 habitantes cuentan con dicho procedimiento, cifra que no llega al tercio en los de hasta 5.000 habitantes.

También existen diferencias entre diversas comunidades y ciudades autónomas, en cuanto a la proporción de municipios existentes en las mismas que cuentan con una regulación y/o han establecido un procedimiento ex profeso para facilitar a la ciudadanía el acceso a la información y los que carecen de él. En este sentido, once ciudades y/o comunidades autónomas superan la media, destacando particularmente cuatro de ellas, que cuentan con un porcentaje de ayuntamientos que han reglamentado un procedimiento específico de acceso a la información que prácticamente oscila entre tres de cada cuatro y la totalidad (Islas Canarias, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Ciudad Autónoma de Ceuta). Por su parte, Aragón, Comunidad Valenciana, Navarra y Extremadura, por ese orden, son las que poseen una escasísima proporción de ayuntamientos que hayan planificado a través de un procedimiento específico el ejercicio de un derecho de nueva configuración y perfiles en la realidad municipal, en todo caso menor a un municipio de cada cuatro. Todo ello se advierte de forma diáfana en el gráfico 5.15.

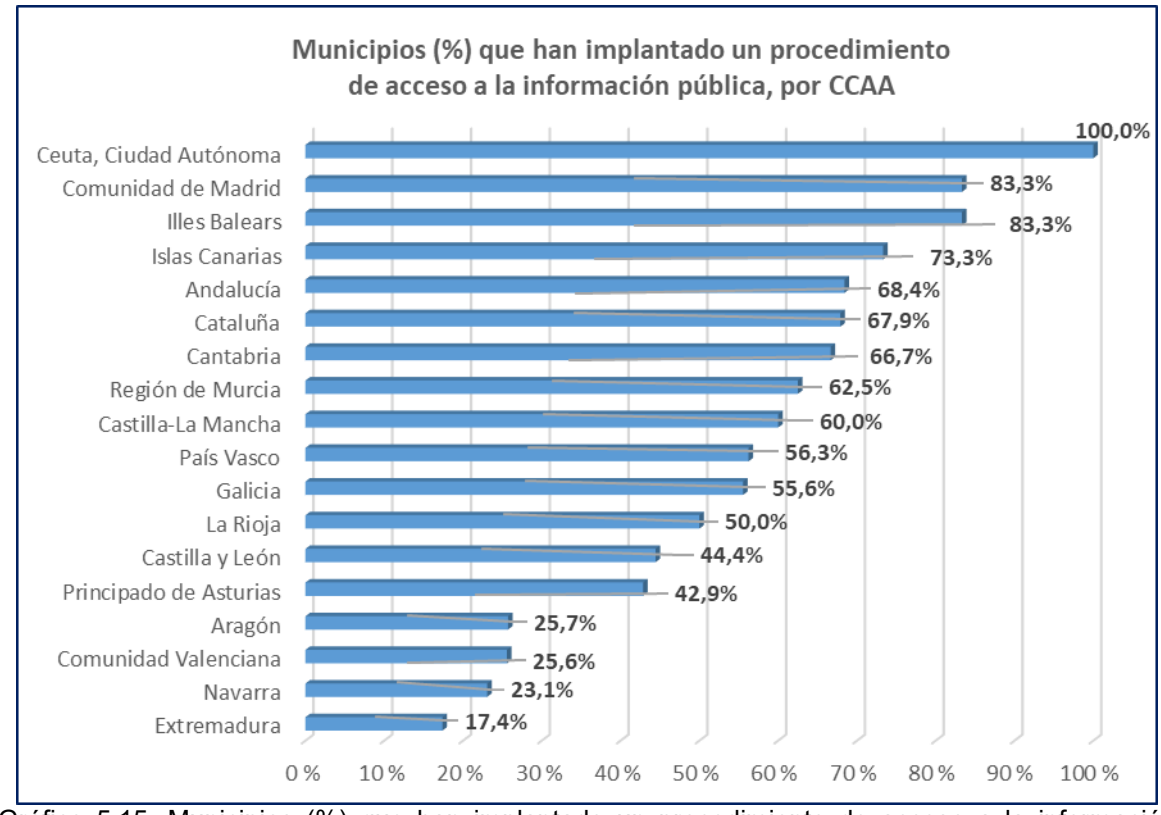


Gráfico 5.15. Municipios (%) que han implantado un procedimiento de acceso a la información pública, por CCAA. Elaboración propia

### 5.3. Unidades encargadas de la información municipal.

Otra cuestión esencial en este análisis, se refiere al hecho de que en el procedimiento de acceso a la información, las competencias suelen estar divididas entre una unidad que tramita el proceso, y un órgano que finalmente resuelve.

Como señala Guichot (2015), al ser materia organizativa, la Ley estatal de transparencia no impone un modelo sobre a quién corresponde en el ámbito local la competencia para tramitar o para resolver las solicitudes de información. Serán así las leyes autonómicas y los reglamentos locales, así como la pura práctica administrativa, quienes fijen tal atribución de cometidos, que sin embargo no siempre están previstos en detalle en la normativa municipal aplicable, pese a que una eventual distribución de funciones, concretando claramente órganos responsables, y sus atribuciones, así como otras cuestiones derivadas de dicho desempeño, hubiera sido deseable, tal como han puesto de relieve diversos autores (Cotino, 2013).

| UNIDAD QUE TRAMITA EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN | % Ayuntamientos |
|---|---|
| Secretaría General o Secretaría Intervención | 43,2 |
| Concejalía/ Unidad de Transparencia Información pública | 12,8 |
| Regidoría/ Unidad responsable del área a que se refiere la información | 12,2 |
| Oficina/ Dirección.Organización, Atención, Asistencia y Servicio Ciudadano | 8,8 |
| Departamento/ Área Gobierno Abierto; Sociedad de la Información Planificación;Calidad, Innov, Modern., Excelencia adm. | 6,1 |
| Alcaldía | 3,4 |
| Presidencia/ Dirección de Presidencia | 2,0 |
| Gerencia Municipal | 0,7 |
| Administración | 1,4 |
| Informática / NNTT | 1,4 |
| Registro | 1,4 |
| Servicios Jurídicos de Adm. Gen. | 1,4 |
| Archivo Municipal y otros | 1,4 |
| Oficina del Defensor del Ciudadano | 0,7 |
| Oficina Central de Información | 0,7 |
| Servicio Estrategia y Gobernanza | 0,7 |
| Área de Desarrollo Local | 0,7 |
| Departamento TIC | 0,7 |
| Unidad Técnica | 0,7 |
| **TOTAL** | 100,0 |

Tabla 5.1. Unidad que tramita el procedimiento de solicitud de acceso a la información. Elaboración propia

Pero sea cual fuere la distribución y asignación final de competencias, lo realmente relevante, en opinión de diversos autores (por todos, Villoria, 2015), es que tales unidades de información dispongan de apoyo político suficiente, medido por su acercamiento a los

núcleos de poder municipal real y a la dotación de recursos de toda índole y apoyo suficiente, como requisitos o garantías de un desempeño eficaz de sus cometidos.

| ÓRGANO QUE RESUELVE EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN | % Ayuntamientos |
|---|---|
| Alcalde/Alcaldesa/Alcaldía | 50,9 |
| Secretaría /Servicios Centrales | 14,5 |
| Órgano del área a que se refiere la información | 9,4 |
| Concejal o Regidor de Transparencia/ Dir. Área/ Calidad | 8,2 |
| Junta de Gobierno Local | 2,5 |
| Pleno | 1,3 |
| Teniente Alcalde Innovación y Transparencia / Otros | 1,3 |
| Órgano/ Empresa pública de la Diputación | 1,3 |
| Servicios Jurídicos | 1,3 |
| La Regidoría correspondiente | 2,6 |
| DG Adm. Pública | 1,3 |
| Oficina/ Sección de Participación/ Atención Ciudadana | 1,3 |
| Muy descentralizado: DG, SGT, Gerentes, Coord., etc. | 1,2 |
| Jefe Departamento de Calidad | 0,6 |
| Oficina Municipal Transparencia | 0,6 |
| Servicio de Archivo, Inform. y Registro | 0,6 |
| Departamento Imagen y Medios Comunicación | 0,6 |
| Concejalía de Presidencia y Comunicación | 0,6 |
| Administración General | 0,6 |
| Consejo de Transparencia y Buen Gobierno | 0,6 |
| **TOTAL** | 100,0% |

Tabla 5.2. Órgano que resuelve el procedimiento de solicitud de acceso a la información. Elaboración propia

Centrándonos ya en nuestro estudio, y por lo que respecta a la **unidad tramitadora**, en la mayoría de ayuntamientos, el procedimiento está a cargo de la Secretaría General o Intervención (43,2 %). En un 12,8 % de los casos, existe una Concejalía o una unidad de transparencia de la información pública competente para suministrar la información. La Regidoría o unidad responsable del área a que la información se refiere es la encargada del procedimiento en el 12,2 por cien de los casos, mientras que el departamento interno competente en materia de organización, o de la atención y servicio al ciudadano, lo hace en el 8,8 por cien de los ayuntamientos; finalmente, en un 6,6 % de los mismos tramitan el procedimiento de acceso a la información otras unidades con denominaciones diversas, tales como departamentos o áreas de gobierno abierto, sociedad de la información, planificación, calidad, innovación,

modernización o excelencia. A cierta distancia, se ocupa de instruir el procedimiento la propia Alcaldía (en un 3,4 % de los municipios) o Presidencia (2 %). Finalmente, además de las instancias anteriores, existe una relación numerosísima de unidades y órganos que se encargan de tramitar este procedimiento en los diversos ayuntamientos, entre las cuales podemos citar el Registro y los Servicios Jurídicos, la Oficina del Defensor del Ciudadano, el Archivo o el departamento de nuevas tecnologías (igualadas en un 1,4 por cien de los casos), mientras que en casos aislados, lo hacen la Oficina Central de Información, el Servicio de Estrategia y Gobernanza, o el área de Desarrollo local.

En cuanto al **órgano competente para resolver el procedimiento** de acceso a la información pública, en la tabla 5.2 figuran los diversos órganos responsables, a partir de la información proporcionada por los ayuntamientos. En la mitad de los mismos, es la Alcaldía el órgano competente para la resolución del procedimiento, y en un número ligeramente menor al 15 por cien, se encarga de la misma la Secretaría o los Servicios centrales. Igualmente reseñable resulta esa décima parte de municipios en los que resuelve el órgano responsable del área a que la información se refiere (9,4 %), o la Concejalía o Regidoría de Transparencia o Calidad (8,2 %). El resto de órganos, con una importante casuística (Junta de Gobierno Local, Oficina Municipal de Transparencia, Servicio de Archivo, Información y Registro, Servicios Jurídicos, etc.), se encuentran ya a una distancia considerable de dicha cifra.

### 5.4. El factor humano.

El diseño de una Administración transparente tiene necesariamente que tener en cuenta como pilar esencial el factor humano, considerando tanto a las personas que van a asumir la responsabilidad de diseñar y liderar desde sus responsabilidades políticas el perfil de las organizaciones tradicionales, convirtiéndolas en entes transparentes, como a los empleados públicos municipales, que realizan todos los cometidos diarios que deben de asumir los municipios, garantizando en todos los ámbitos los derechos de la ciudadanía en este terreno.

El papel que desempeñan los responsables políticos electos y los administradores públicos en la implementación de medidas para promover la transparencia en todos los niveles de gobierno, y singularmente, por lo que a este estudio respecta, en los ayuntamientos, es fundamental. La implantación efectiva de una cultura de transparencia en el ámbito municipal depende en gran medida de la adecuada capacidad de respuesta de funcionarios y políticos a la demanda de información por parte de ciudadanos y empresas, así como de su habilidad de hacer pública una información de calidad en las diversas categorías prevé la ley de forma proactiva, oportuna y puntual. Ambos colectivos polarizan y protagonizan el importante cambio que la transparencia supone en la administración local. Así ha sido destacado en la literatura académica (Ferreira da Cruz et al., 2015; Villoria, 2015).

En la misma dirección, también se subraya que precisamente, dentro del margen de autonomía que las leyes de transparencia estatal y autonómicas dejan a las entidades locales figura, entre otras cuestiones, la organización interna que permita llevar a efecto las determinaciones en materia de transparencia (Guichot, 2016a). De ahí que una buena organización, que tenga en cuenta las tres vertientes de la puesta en marcha de una verdadera administración local transparente (la política, la jurídica y la tecnológica), es un elemento esencial que queda en manos de los ayuntamientos, que podrán darle un espacio, una relevancia y unos recursos suficientes, o por el contrario cumplir

formalmente en mayor o menor medida con las obligaciones que establece la normativa, sin dar a la apertura de la administración local a la ciudadanía, ni con ello a otras realidades, como a la reutilización de la información o a la participación informada de los vecinos en los asuntos públicos municipales, la importancia que en un esquema innovador de la administración, la misma merece.

A los responsables políticos compete planificar, dirigir, impulsar y coordinar, todos los recursos dedicados a la transparencia, procurando el cumplimiento íntegro de la ley, mientras que los empleados públicos son quienes día a día tienen que instrumentar las obligaciones que conlleva la ley de transparencia, así como garantizar el derecho de acceso a la información a todos los ciudadanos. Unos y otros han de estar concienciados, sensibilizados y formados, en una materia que es novedosa y que supone en gran medida un cambio cultural importante en nuestro país.

### 5.3.1. Los agentes gestores de la transparencia en los ayuntamientos.

Uno de los datos esenciales para evaluar la consideración que merecen las políticas de transparencia a nivel local es la existencia de responsables específicamente encargados de instrumentar la plena operatividad de las distintas normas de transparencia y acceso a la información vigentes en los municipios españoles.

Dicha responsabilidad podríamos señalar que se sustancia a tres niveles, político, jurídico-organizativo y tecnológico, tres ejes todos ellos esenciales para poner en marcha las políticas de transparencia.

#### 5.3.1.1. Responsables políticos.

El impulso y liderazgo en el nivel político, como elemento clave, lo es desde una doble vertiente. En primer lugar, en la gestión del cambio interno, liderando el proceso de diseño y aprobación de una adecuada estrategia de implantación, en la que el factor humano es fundamental para garantizar el éxito del proceso. En segundo lugar, su relevancia viene de la mano de la necesaria voluntad política a la hora de asignar recursos personales y materiales, que permitan el cambio de cultura en la organización. Un planteamiento en el que coincide un número importante de autores, que han destacado ambos elementos en sus estudios sobre transparencia a nivel local (por todos, Campos Acuña, 2015b).

El estudio del **nivel político** nos ha llevado a analizar si en la corporación municipal existe una Concejalía, o incluso si es la propia Alcaldía, en función de las materias y carga de trabajo, tamaño de los municipios y distribución interna de responsabilidades, la instancia específicamente competente de los temas de transparencia. Dicha cuestión entronca además con la visibilidad y relevancia que desde el ámbito municipal se otorgue a tales atribuciones, dado que la existencia de una persona responsable de forma concreta de la transparencia, en la medida en que tal cometido resulte mencionado de forma expresa en la relación de áreas de su competencia, contribuye a resaltar la idea de que la transparencia es importante para dicho municipio, que existen numerosos y relevantes cometidos asociados a tal atribución, y que para ello se ha previsto específicamente en el organigrama un miembro de la corporación municipal que trabaja en la materia y que, en última instancia, responde políticamente de la misma. A la inversa, cuando en la web de un municipio se atribuyen a los titulares de los órganos de gobierno las diversas áreas de competencia,

distribuyéndolas entre el Alcalde o Alcaldesa y los Concejales, y siendo habitualmente numerosos los cometidos, el de transparencia no aparece, ello es de algún modo indicativo de que no se ha tenido en cuenta, o que no se le ha concedido una gran importancia, que lleve a su consideración monográfica, y que por tanto no se le está prestando una atención prioritaria, en un momento de implantación de una normativa que no es sencilla de instrumentar.

Un número muy ligeramente superior a la mitad de los municipios españoles (51,5 %) cuentan, en este sentido, con una persona responsable de asumir políticamente los temas de transparencia. Una proporción que no es demasiado elevada, considerando, a sensu contrario, que prácticamente uno de cada dos municipios no dispone en la corporación municipal de ningún responsable en la materia.

A priori, este dato podría ser indicativo de que el pálido interés municipal en la transparencia, medido por la falta de un responsable político del tema, se traduzca cualitativamente en la poca relevancia de objetivos en esta área en los programas de gobierno. De otro modo, de figurar como tales metas a conseguir en los planes y programas estratégicos y operativos de gobierno municipales, tendrían necesariamente asignado uno o varios responsables de instrumentarlas y de evaluar su cumplimiento.

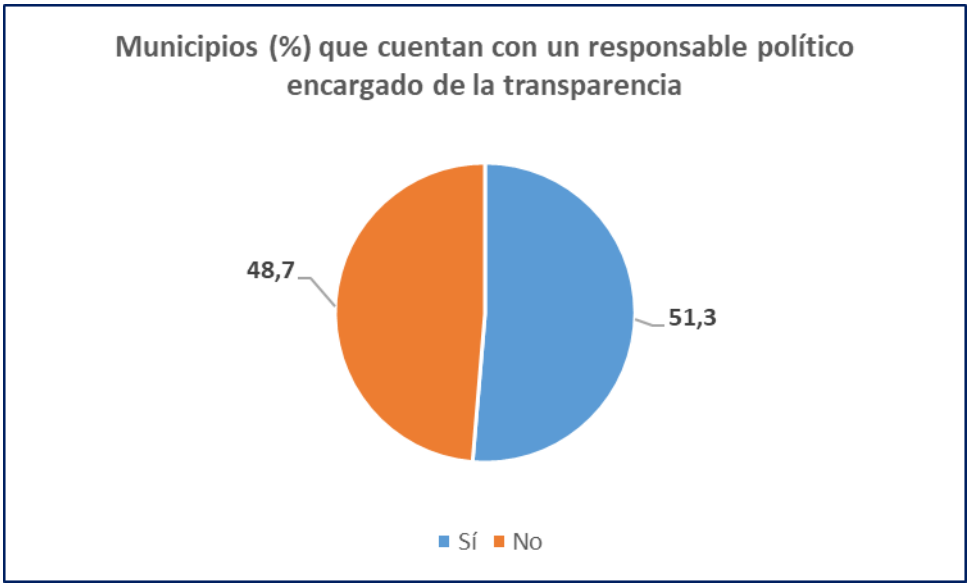



Gráfico 5.16. Municipios (%) que cuentan con un responsable político encargado de la transparencia. Elaboración propia.

Los resultados globales y las tendencias apuntadas resultan matizables al tamizarlos en función del tamaño por población de los municipios, destacando de forma particular ese ínfimo 14 % de municipios que cuenta con un responsable político de las políticas municipales de transparencia en los pueblos que no superan los 1.000 habitantes, que aunque bastante superior, constituye todavía una proporción muy mejorable (32,1 %) en los de la franja de entre 1.001 y 5.000 habitantes. A partir de dicha cifra de población, los ayuntamientos con responsable político se elevan a tres de cada cuatro, superando en todo caso el 90 por cien de todos los municipios de más de 10.000 habitantes, salvo en el intervalo de aquellos que poseen de 20 a 50 mil vecinos, en los que la proporción es, no obstante, igualmente elevada (84,2). Resulta asimismo

destacable que todos los municipios de entre 50.001 y 100.000 habitantes, así como en los de más de 500.000, cuentan con un responsable político para temas de transparencia y acceso a la información pública. Todo ello se aprecia claramente en el gráfico 5.17, en el que además figuran perfiladas las líneas de tendencia.

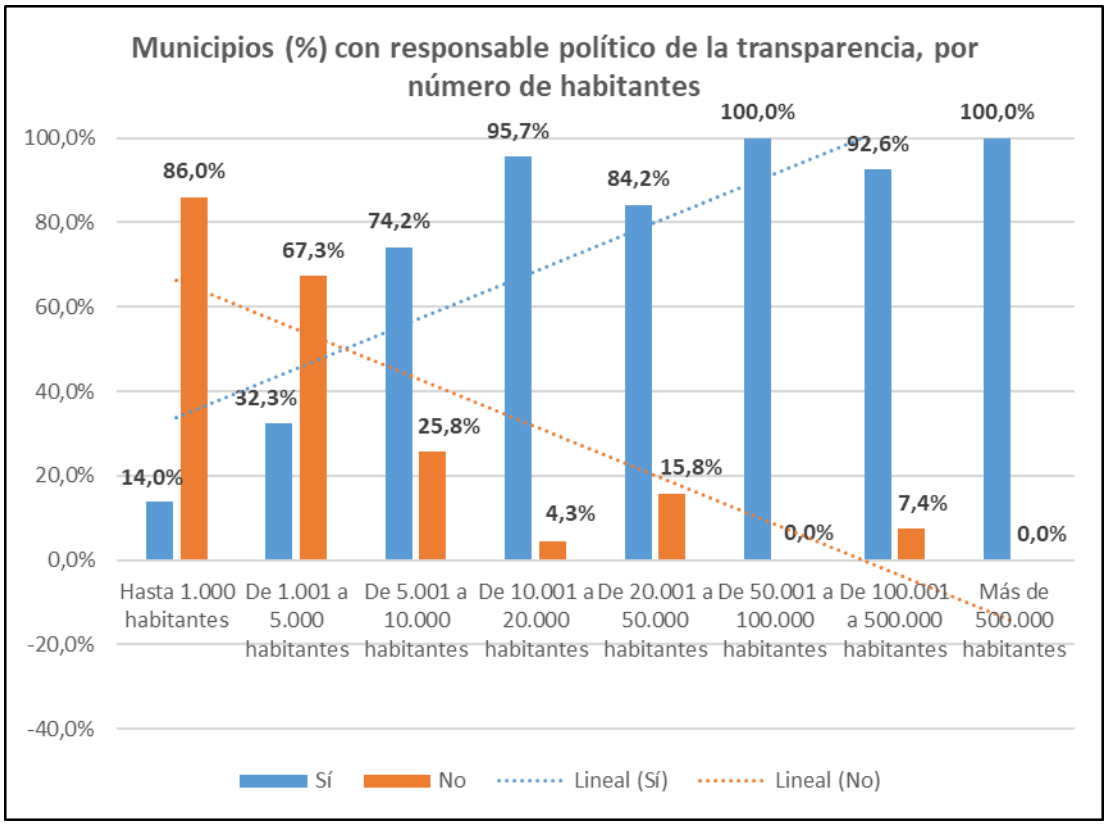



Gráfico 5.17. Municipios (%) con responsable político encargado de la transparencia, por número de habitantes. Elaboración propia.

En los ayuntamientos en los que existe un **cargo político** encargado del tema de la transparencia, en la mitad de los casos (50,9 %), se trata de una persona con el rango de Concejal o Regidor, adscribiéndose dicha materia a un área específica de Transparencia, o a otras muy diversas, tales como Modernización, Comunicación, Régimen Interior, Calidad, Organización, Relaciones Ciudadanas, Nuevas Tecnologías o Coordinación, entre otras. En un tercio de los ayuntamientos (32,9 %), la responsabilidad política de los temas de transparencia se atribuye directamente al titular de la Alcaldía, mientras que en uno de cada diez municipios es el titular de una Tenencia de Alcaldía (de Transparencia, Modernización, Innovación, Gobierno Abierto…) quien los asume. A partir de ahí, son muy diversas las figuras responsables políticamente de los cometidos que la normativa de transparencia entraña para los municipios: Delegado de Gobierno Abierto, Sociedad de la Información, o Medios Comunicación; Responsable Implantación Administración Electrónica; Asesor o Coordinador de la Alcaldía, etc.

| CARGO DEL RESPONSABLE POLÍTICO ENCARGADO DE LA TRANSPARENCIA | % Ayuntamientos |
|---|---|
| Concejal/ Regidor Modernización, Comunicación, Transparencia, Régimen Interior, Redes Sociales, Participación, Administración General, Organización, Calidad, Relaciones Ciudadanas, Nuevas Tecnologías, Coordinación | 50,9 |
| Alcalde/ Alcaldesa/ Alcaldía | 32,9 |
| Teniente Alcalde Transparencia, Modernización, Innovación, Gobierno Abierto… | 10,2 |
| Delegado de Gobierno Abierto; Sociedad de la Información, Medios Comunicación | 2,4 |
| Responsable Implantación Administración Electrónica | 0,6 |
| Gerente municipal | 0,6 |
| Asesor de Alcaldía | 0,6 |
| Delegación del Área de Secretaría | 0,6 |
| Coordinador General de Alcaldía | 0,6 |
| Director General de Presidencia | 0,6 |
| **TOTAL** | 100,0 |

Tabla 5.3. Cargo del responsable político encargado de la transparencia. Elaboración propia

El perfil por comunidades y ciudades autónomas, muestra la heterogeneidad de situaciones en cuanto a la existencia o no de un responsable político encargado de la transparencia. Existen 9 comunidades autónomas que presentan un panorama que mejora la media, ya que poseen una proporción de municipios mucho mayor con una figura de tal índole. Dentro de este grupo destacan particularmente las Islas Baleares (100 %); la Comunidad de Madrid (91,7 %); Región de Murcia (87,5 %) e Islas Canarias (73,3 %).

En el extremo opuesto encontramos 8 comunidades autónomas en las que la proporción de ayuntamientos que no cuentan con un responsable político en materia de transparencia supera la media estatal, ya mejorable, situada en el 48,7 %. De nuevo en este conjunto existen algunas que presentan la peor situación relativa, marcada por el elevadísimo número relativo de ayuntamientos que carecen de una persona que responda políticamente del tema. Se trata de La Rioja (100 %), Aragón (85,7 %), Castilla y León (72,2 %) y Cantabria (66,7 %).

Todos los datos y resultados anteriormente mencionados se aprecian claramente en el gráfico 5.18.

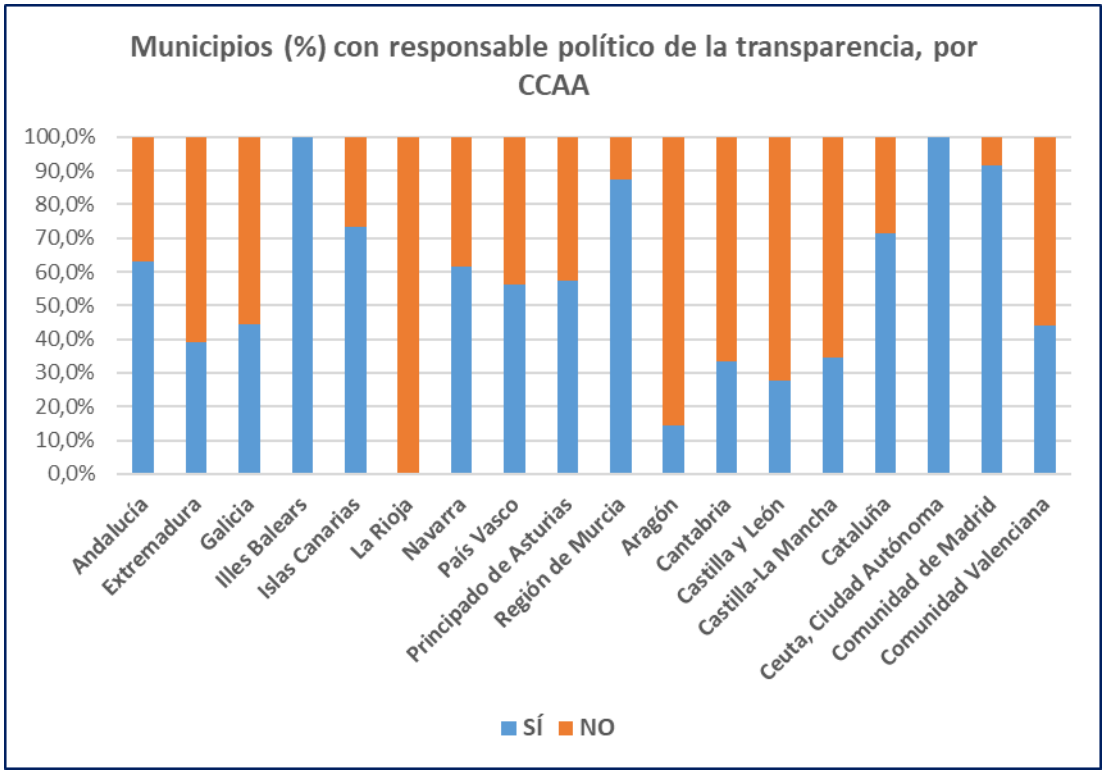



Gráfico 5.18. Municipios (%) con responsable político encargado de la transparencia, por CCAA. Elaboración propia.

### 5.3.1.2. El nivel jurídico-organizativo.

Otra de las vertientes fundamentales que presenta la implantación de la transparencia en las administraciones, es la **jurídica-organizativa**. La normativa de publicidad activa y acceso a la información, pese a la existencia de obligaciones previas en ordenamientos sectoriales ya existentes, es muy novedosa, y su cumplimiento entraña necesariamente un importante número de obligaciones de índole jurídico, así como las oportunas adaptaciones de carácter procedimental y organizativo, que por otra parte, deben ser permanentemente evaluadas, a efectos de introducir, en su caso, modificaciones y/o mejoras.

Todo ello resulta mucho más necesario en un contexto de escasez de recursos humanos –ya que la aplicación de la ley de transparencia no fue acompañada de incrementos de personal-, revelándose así una buena organización como un elemento imprescindible para garantizar la eficacia en la consecución de los objetivos de la norma en las organizaciones locales. De ahí que el contar con una persona responsable con un perfil funcional técnico-jurídico constituye un factor esencial para el buen rodaje de la normativa de transparencia en los ayuntamientos.

En relación a esta cuestión, nuestro estudio nos indica que 6 de cada 10 municipios (61,8 %) han manifestado contar con un responsable con perfil jurídico-organizativo en sus ayuntamientos, encargado de gestionar los temas de transparencia. El dato no es demasiado bueno, considerando que una persona con tales competencias

resulta prácticamente imprescindible, y el 38,2 por cien de los ayuntamientos no cuentan con la misma.

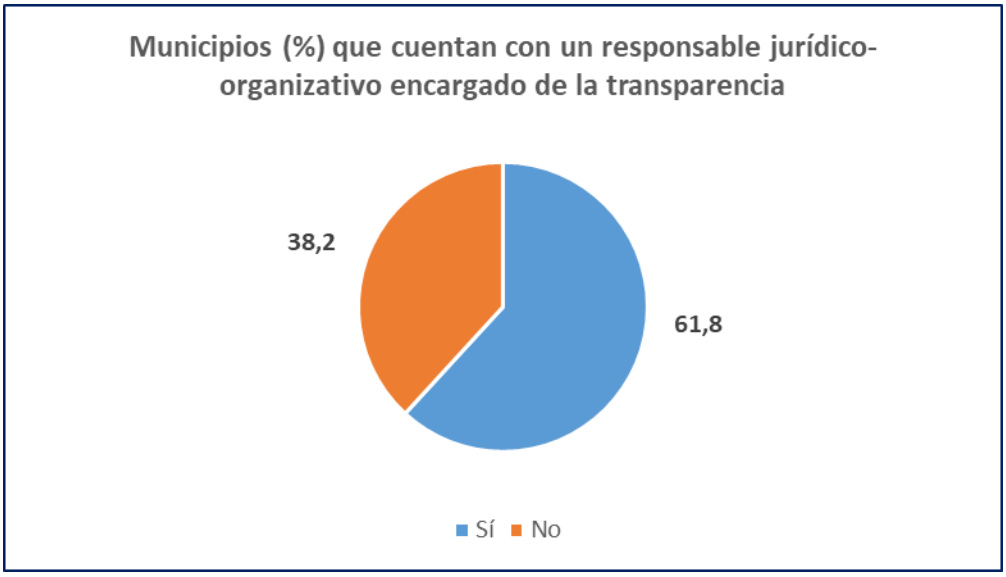



Gráfico 5.19. Municipios (%) que cuentan con un responsable jurídico-organizativo encargado de la transparencia. Elaboración propia.

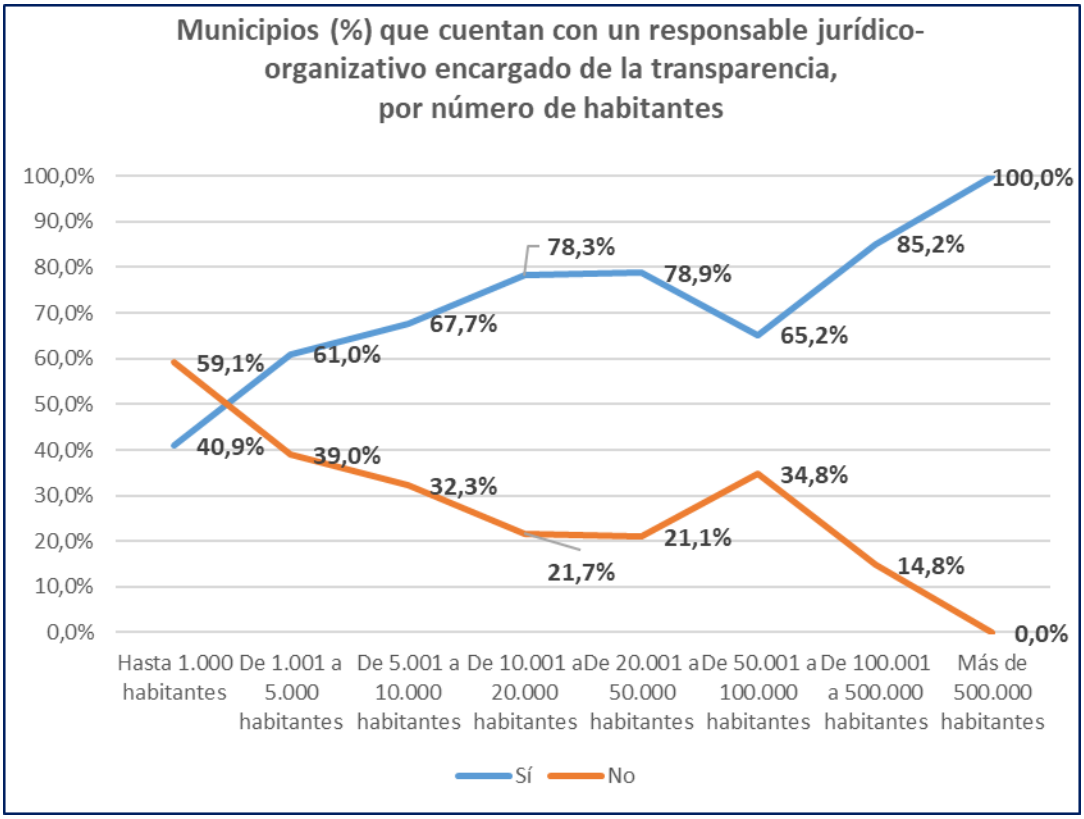



Gráfico 5.20. Municipios (%) que cuentan con un responsable jurídico-organizativo encargado de la transparencia, por número de habitantes. Elaboración propia.

Y de nuevo las tendencias que se repiten en la casi totalidad de ítems analizados, se cumplen para este factor, dado que la situación por tamaño de los municipios es bien diversa, agudizándose en los más pequeños, y mejorando ostensiblemente a medida que nos encontramos con ayuntamientos correspondientes a poblaciones mayores, con un número más elevado de vecinos.

| CARGO DEL RESPONSABLE JURÍDICO-ORGANIZATIVO ENCARGADO DE LA TRANSPARENCIA | |
|---|---|
| | % Ayuntamientos |
| Secretario, Secretario General o Secretario/ Interventor | 64,0 |
| Responsable de Transparencia /Participación ciudadana/ Gobierno Abierto/ Modernización Administrativa | 8,6 |
| Jurista/ Asesoría Jurídica/ Letrado | 5,1 |
| Técnico o Director de Organización; Atención ciudadana; Calidad; Régimen Interior; Servicios | 4,6 |
| Auxiliar Administrativo /Auxiliar de Secretaría/Administrativo | 4,6 |
| Técnico de Adm. Gen./Asesor Técnico Superior/ Otros Técnicos | 3,6 |
| Vicesecretario | 2,5 |
| Director General de Alcaldía/ DG Presidencia | 2,0 |
| Comisión de Seguimiento/ Grupo de Trabajo de Transparencia y Gobierno Abierto | 1,5 |
| Gerente Municipal | 1,0 |
| Gabinete de Prensa/ Dir. Comunicación | 0,5 |
| Becario | 0,5 |
| Alcalde | 0,5 |
| Cuestión transversal, involucra a muchos órganos | 0,5 |
| Concejal de Nuevas Tecnologías | 0,5 |
| **TOTAL** | 100,0 |

Tabla 5.4. Cargo del responsable jurídico- organizativo encargado de la transparencia. Elaboración propia

De este modo, como se aprecia en el gráfico 5.20, solo 4 de cada 10 municipios de hasta mil habitantes (el 40.9 %) destina o cuenta con una persona responsable a nivel técnico jurídico-organizativo en cuestiones de transparencia. Esta cifra evidencia la carencia de recursos humanos que acusan estos municipios y cómo dicha realidad afecta a sus capacidades para poder desarrollar y alcanzar un mínimo cumplimiento de la legislación. En el polo opuesto, podemos destacar como algo positivo el incremento de responsables asumiendo estas competencias y cometidos, a medida que crece el tamaño del municipio. Los encontramos en 8 de cada 10 ayuntamientos de 10.001 a 20 mil

habitantes, así como en los de 20.001 a 50.000 (78.3 y 78.9 %, respectivamente); también en el 85,2 % de los municipios de 100.001 a 500.000, y en la totalidad de los que superan el medio millón de habitantes.

En el 64 % de los ayuntamientos que cuentan con un responsable jurídico-organizativo, **este cometido se ha asignado** al Secretario, Secretario General o Secretario/ Interventor. En un 8,6 % de los mismos este perfil se identifica con la figura de un Responsable o técnico especializado, que recibe diversas denominaciones, en función de su área de competencias (Transparencia, Participación ciudadana, Gobierno Abierto, Modernización Administrativa). En 5 de cada 100 ayuntamientos son los juristas, asesores jurídicos o letrados del ayuntamiento quienes realizan tareas de tal índole. En determinados casos asume las responsabilidades jurídico-organizativas derivadas de los requerimientos de la transparencia que el ente local debe cumplir una figura técnica, pero no tan especializada como la ya mencionada, sino encargada de otras áreas afines (Técnico o Director de Organización; Atención ciudadana; Calidad; Régimen Interior; Servicios). Ello ocurre en el 4,6 por cien de los municipios, una cifra idéntica a aquellos en los que se atribuye la responsabilidad jurídica a un administrativo del ayuntamiento. El resto de casos están ya por debajo de tales cifras, y en ellos se encargan de los cometidos mencionados un elenco de figuras de perfil variado, tales como Técnicos de Administración General o Asesores Técnicos Superiores; el Vicesecretario; el Director General de Alcaldía o de Presidencia; un Grupo de Trabajo de Transparencia o una Comisión de Seguimiento; el Gerente Municipal; el Gabinete de Prensa o Director de Comunicación; un Becario; el propio Alcalde; el Concejal de Nuevas Tecnologías; o se entiende como una responsabilidad compartida por varios órganos, al concebir la transparencia de forma transversal.

#### 5.3.1.3. Profesionales con perfil tecnológico

Finalmente, los requerimientos tecnológicos que precisa la puesta en marcha de la ley de transparencia son numerosos y altamente especializados. La transparencia se ejerce on line, y pese a que requiere de numerosos factores puestos en marcha al unísono, lo cierto es que el reto tecnológico ocupa un lugar fundamental (Campos Acuña 2015b), y dentro del mismo, el contar con profesionales formados y capaces de responder a las diversas demandas y necesidades del momento, en un terreno altamente cambiante.

Las obligaciones de publicidad activa afectan a un considerable número de áreas, y dicha información debe estar permanentemente actualizada, y difundirse a través de portales de transparencia o páginas web. Por otro lado, debe mostrarse de forma estructurada y comprensible, y para todo ello hacen falta **profesionales** formados, con cometidos bien diversos, entre los cuales ocupan un lugar esencial aquellos **de perfil tecnológico**. Y en ese campo resulta esencial que exista una persona en el ayuntamiento que asuma la responsabilidad máxima.

Resulta, por tanto, muy llamativo, que solo el 43,5 % de los municipios declaren contar con un **responsable tecnológico** que gestione la transparencia, un profesional capaz de asumir las competencias y desarrollos tecnológicos necesarios para lograr el cumplimiento de la normativa en la materia, que es altamente profusa y compleja.

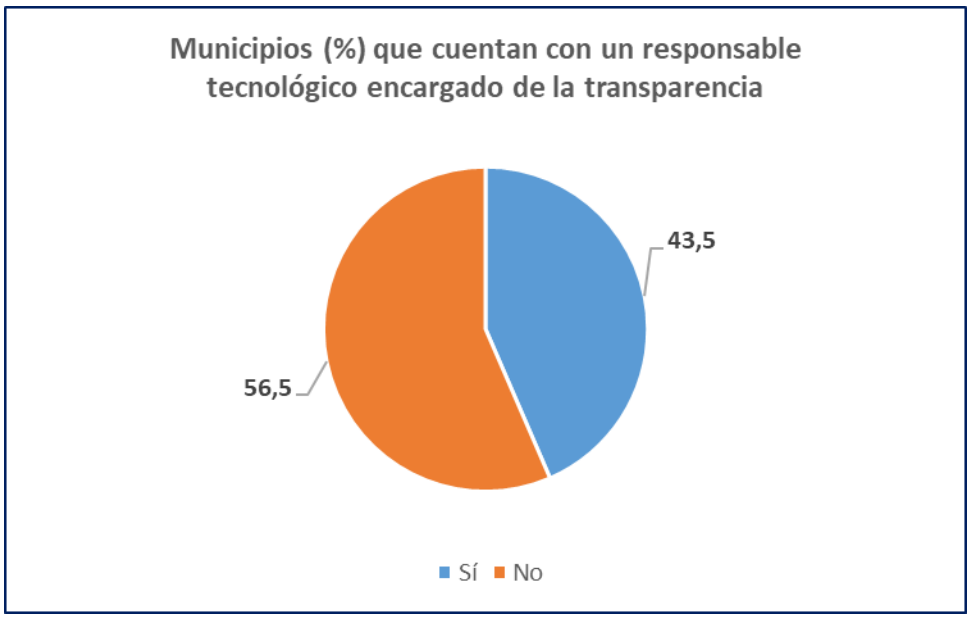



Gráfico 5.21. Municipios (%) que cuentan con un responsable tecnológico encargado de la transparencia. Elaboración propia.

A sensu contrario, el 56,5 % de los ayuntamientos carecen de dicha figura. Una cifra elevada, que sin embargo palidece frente a la proporción de ayuntamientos que no cuentan con un responsable tecnológico, dentro del grupo de ayuntamientos de hasta 1.000 habitantes (el 86 %), y en los de 1.001 a 5.000 (que son 3 de cada 4, el 75 por cien). Por el contrario, a medida que aumenta el tamaño y el número de habitantes, se incrementa la proporción de ayuntamientos que disponen con responsables informáticos dedicados a instrumentar los requerimientos de la normativa de transparencia.

De nuevo nos encontramos ante una patente incapacidad, resultante de la falta de recursos, por parte de los ayuntamientos pequeños para poder cumplir la ley.

Otra de las cuestiones analizadas ha sido **el cargo que ostenta el responsable tecnológico** encargado de las cuestiones derivadas de la implantación de la normativa de transparencia. Como se observa en la tabla 5.5., en un número muy elevado de ayuntamientos (29,7 por cien), dicha responsabilidad la asume un informático, técnico de nuevas TIC, de actualización de contenidos, etc. Con denominaciones diversas se trata de un técnico informático, esto es, una persona con conocimientos especializados, que realiza las tareas directa y personalmente. Igualados en un 11,2 % de los ayuntamientos, se encuentran los casos en que dicha competencia la tiene un Director de Área o Empresa Informática, o bien un responsable que asume todos los cometidos, y no solo los técnicos, que conlleva la Transparencia y el Buen Gobierno. En torno a una décima parte de los ayuntamientos (10,9 %) no cuenta con personal especializado, asumiendo los quehaceres técnicos en materia de transparencia un administrativo. En un 7,2 de los casos, tiene la responsabilidad la Oficina o Gabinete de Comunicación o de Prensa del ayuntamiento. El servicio se encuentra externalizado, desempeñándolo un conjunto de técnicos informáticos o una empresa ajena al ayuntamiento, en un 5,8 % de municipios. La responsabilidad se atribuye a los técnicos de organización o atención ciudadana en un 4,3 % de los ayuntamientos, una cifra idéntica a los casos en que la asume un técnico encargado de materias no relacionadas con la transparencia (medio ambiente, calidad), o que lo están solo tangencialmente (modernización), o incluso cualquier persona que

muestre ciertos conocimientos o afición y pueda hacerse cargo de cometidos técnicos (varios ayuntamientos han usado la expresión “manitas”). En el resto de casos, se ocupan de las tareas técnicas que la implantación lleva consigo figuras bien diversas, tal y como puede apreciarse en la tabla explicativa.

**CARGO DEL RESPONSABLE TECNOLÓGICO ENCARGADO DE LA TRANSPARENCIA**

| | % Ayuntamientos |
|---|---|
| Informático / Ingeniero Informático/ Técnico Nuevas Tecnologías | |
| Técnico TIC/ Técnico de Comunicación para Actualización Contenidos | 29,7 |
| Responsable Técnico de Transparencia y Buen Gobierno | 11,6 |
| Director Área Informática/ Gerente Empresa Municipal Informática | 11,6 |
| Administrativo | 10,9 |
| Director Gabinete/Jefe Servicio de Comunicación, Prensa, Imagen | 7,2 |
| Técnico informático externo/ Empresa externa | 5,8 |
| Responsable de Organización, Atención Ciudadana | 4,3 |
| Técnico de otras materias (Medio Ambiente, Modernización, Calidad, Diseño Gráfico), o "manitas" del ayuntamiento | 4,3 |
| Jefe de Sistemas de Información/Director Técnico Proceso Datos | 3,1 |
| Webmaster de la web municipal | 2,9 |
| Secretario Interventor | 2,2 |
| Agencia/Agente de Empleo y Desarrollo Local | 2,2 |
| Varias personas / Grupo de Trabajo de Transparencia y Gobierno Abierto | 1,4 |
| Bibliotecario | 1,4 |
| Concejal Nuevas Tecnologías | 0,7 |
| Operador TIC Mancomunidad | 0,7 |
| **TOTAL** | 100,0 |

Tabla 5.5. Cargo del responsable tecnológico encargado de la transparencia. Elaboración propia.

Finalmente, como en el resto de cuestiones analizadas, persiste la diversidad entre Comunidades y ciudades autónomas en punto a esta cuestión. Entre las mejor situadas, con una mayor proporción de ayuntamientos que cuentan con un responsable tecnológico, se encuentran las Islas Baleares y la Ciudad autónoma de Ceuta (ambas con un 100 %), Islas Canarias (80 %) y Comunidad de Madrid (75 %). En la situación opuesta, con resultados muy mejorables, encontramos una serie de CCAA que concentran un porcentaje muy elevado de municipios que carecen de un responsable para atender las importantes demandas de orden tecnológico que la ley de transparencia conlleva: entre ellas Cantabria (100 %), La Rioja y Aragón (ambas con un 87,5%), Castilla-La Mancha (73,1 %) y Comunidad Valenciana (68,2 %).

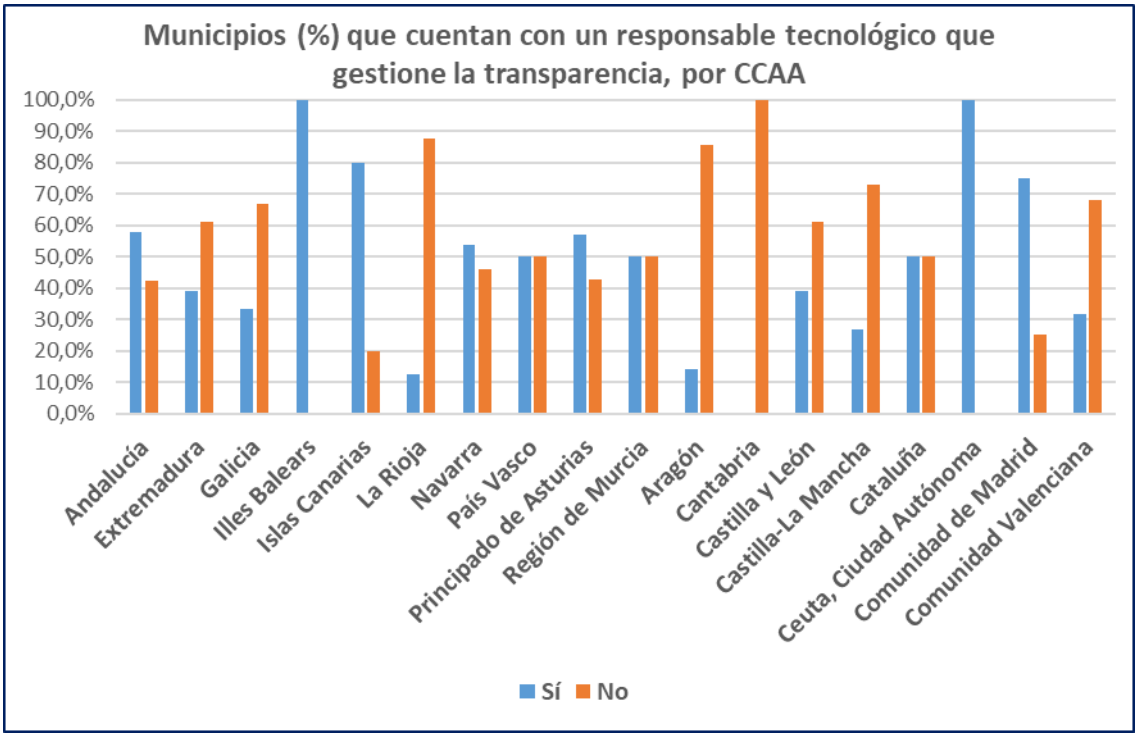



Gráfico 5.22. Municipios (%) que cuentan con un responsable tecnológico encargado de la transparencia. Elaboración propia

### 5.3.2. Sensibilización y capacitación de responsables y de empleados públicos.

La transparencia, configurada tal y como aparece en las normativas estatal y autonómicas en la materia, fue en España una cuestión novedosa cuando se reguló, a finales de 2013. De hecho nuestro país fue uno de los últimos europeos y occidentales en tener una normativa en la materia. También para las entidades locales lo era, y tuvieron dos años a partir de esa fecha para instrumentar los cambios y planificar en todos los ámbitos necesarios para realizar, en lo posible, un tránsito fácil hacia el cumplimiento de la ley.

Entre las cuestiones en las que más había que incidir para conseguir que esa nueva regulación fuera eficaz, destacan dos terrenos complementarios, que son absolutamente cruciales: la formación y la sensibilización o concienciación de todos los responsables y de los empleados públicos. Unos y otros tenían que entender la importancia y el sentido de procurar a la ciudadanía un caudal de información que no iba a ser sencillo de instrumentar, de actualizar ni de difundir. Aquellos que fueran a tomar decisiones, dirigir y planificar en materia de transparencia, así como los empleados directamente involucrados en estas áreas, debían de tener un profundo conocimiento de la regulación que la ley establece, así como de las obligaciones que introduce en la gestión diaria de los ayuntamientos. Del mismo modo, era necesario convencer a todas las unidades de la necesidad de trabajar transversalmente para poseer una información de calidad que surgiera de todos los departamentos y que la misma se encuentre permanentemente actualizada. Y no solo ellos, sino todos los miembros de la organización, tenían que ser concienciados y sensibilizados sobre la importancia que procurar una información de calidad a la ciudadanía tenía, de cara a facilitar aspectos tan esenciales como la rendición de cuentas, un acercamiento a la población, el conocimiento de los servicios públicos y de las cifras que los sustentan, de los servidores públicos

competentes en las diversas áreas, de los derechos y obligaciones de la ciudadanía… en definitiva, lo crucial que era disponer de una buena información que sustentara e incentivara el conocimiento y la participación de la población en los asuntos públicos.

Este factor es fundamental, y como tal ha sido destacado por numerosos estudiosos de esta temática, como elemento clave para el éxito de la efectiva implantación de la transparencia en los ayuntamientos. Resulta ineludible realizar un esfuerzo en organización y formación de los empleados públicos encargados de atender las demandas de información y de generar documentación administrativa, ya que su colaboración en el éxito de esta empresa va a ser esencial, tal y como se ha destacado por numerosos autores (Jiménez Asencio, 2012; Sánchez de Diego, 2014). La capacitación técnica debe centrarse no solo en los contenidos legales que permitan realizar oportunamente las diversas actividades que entraña la transparencia, sino que debe también ir también acompañada por una formación en los nuevos valores que impregnan la gestión pública local: debe procurarse asimismo una formación en transparencia, gobierno abierto e integridad (Guichot, 2015; Campos Acuña, 2015b; Jiménez Asencio, 2012; Villoria, 2015).

De ahí que en la encuesta se abordara esta materia, resultando que solo en uno de cada dos ayuntamientos se había realizado alguna acción formativa o de sensibilización o concienciación en materia de transparencia (50,6 %). La mitad de municipios iniciaron la andadura de una ley compleja y novedosa sin recibir ninguna capacitación, lo cual resulta preocupante en términos de falta de planificación y previsión de la administración local.

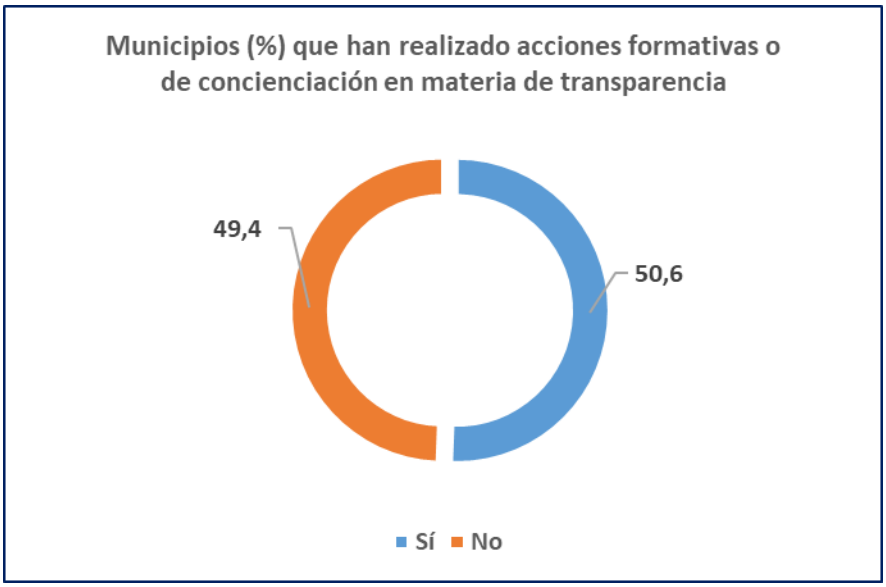



Gráfico 5.23. Municipios (%) que han realizado acciones formativas o de concienciación en materia de transparencia. Elaboración propia

Esta ausencia de políticas de formación se agudiza a medida que nos encontramos ante municipios con menor población, de modo que la media, que era un dato ya muy mejorable, cae más de 10 puntos en el grupo de municipios de hasta 1.000 vecinos, donde solo el 39,8 % han realizado alguna acción formativa. Los ayuntamientos de 1.001 a 5.000 habitantes, por su parte, también cuentan con una proporción de

ayuntamientos con formación inferior a la media (44 %). A la inversa, todos los municipios de más de 500.000 habitantes han tenido acceso a acciones formativas y de concienciación en la materia. También ha sido así en el 77,8 % de los municipios de 100.001 a 500.000 habitantes.

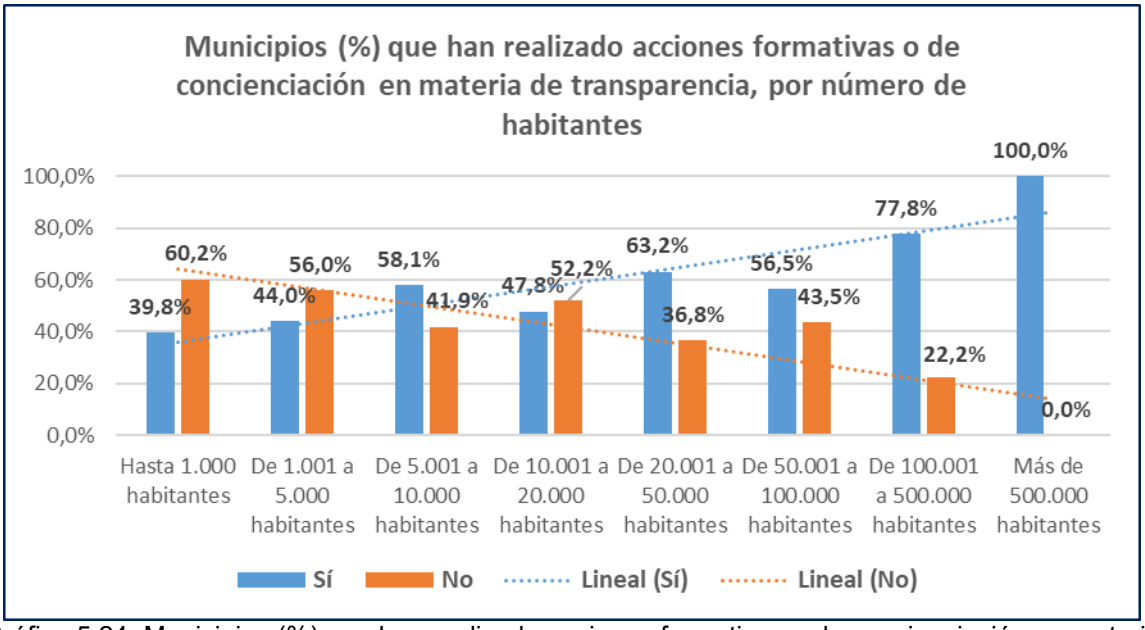



Gráfico 5.24. Municipios (%) que han realizado acciones formativas o de concienciación en materia de transparencia, por número de habitantes. Elaboración propia

Se repite el patrón visto en muchas de las cuestiones analizadas, según el cual los municipios de baja población parecen olvidados por los responsables y las administraciones que deban diseñar las estrategias y políticas necesarias, así como dotar los medios, para poder alcanzar un grado adecuado de cumplimiento normativo. En este sentido, la capacitación y la sensibilización de las personas responsables de aplicar, respetar y hacer cumplir la normativa en materia de transparencia en los municipios, resulta clave tanto para conseguir tanto un grado de cumplimiento razonable de la normativa, como para la calidad de las actuaciones en la materia. Y es que formación y concienciación son pilares sobre los que construir a futuro las políticas de Transparencia y Gobierno Abierto.

Si atendemos al encuadramiento de los municipios en las Comunidades y ciudades autónomas españolas, observamos que aquellas con menor proporción de ayuntamientos formados y concienciados son Extremadura (39,1 %), Galicia (33,3 %), La Rioja (25 %), Principado de Asturias (28 %), Aragón (37,1 %), Castilla y León (33,3 por cien), y Ceuta (donde no ha habido formación). En el extremo opuesto se encuentran otras CCAA que superan la media de municipios que han podido beneficiarse de alguna acción formativa, como son Navarra (61,5 %), Cantabria y Comunidad de Madrid (igualadas con 66,7 %), Islas Canarias (73,3 %) y Región de Murcia (75 %).

### 5.4. Open data y Gobierno municipal participativo.

Los municipios participantes en el estudio también manifestaron si, además de cumplir la normativa de transparencia, desde su ayuntamiento desarrollaban políticas o

acciones tanto de open data y reutilización de la información, como de gobierno participativo.

En este sentido, la Ley 19/13, LTAIPBG, señala entre los principios de la publicidad activa, la necesidad de establecer los mecanismos adecuados para facilitar la reutilización de la información publicada. Asimismo, cuando regula el Portal de Transparencia estatal, también establece que se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización.

Por su parte, muchas de las leyes autonómicas de transparencia, incluyen importantes regulaciones sobre gobierno abierto y participación ciudadana. Valga por todas como ejemplo la ley valenciana (Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana), que contiene importantes previsiones en relación con la política de open data o datos abiertos, entendida como la puesta a disposición pública de la información que gestiona el sector público con el objetivo de facilitar la generación de valor añadido a partir de la misma.

Así, esta norma señala que las organizaciones sometidas a la misma (entre ellas, los municipios valencianos) difundirán, en los términos previstos en la ley, la información pública a fin de facilitar y promover su reutilización, propiciando su libre disposición por los ciudadanos, instituciones académicas, empresas y otros agentes para la creación de valor mediante nuevos productos y servicios, siempre que se respeten los límites establecidos en el ordenamiento jurídico y que dicho uso no constituya una actividad administrativa. Esta puesta a disposición de la información pública para su reutilización se realizará por medios electrónicos, y con carácter general se suministrará sin someterse a ninguna licencia previa o condición específica para facilitar su reutilización. La norma también contiene previsiones específicas relativas a la información económica y estadística que esté en poder de las administraciones públicas (aquella cuya difusión pública sea relevante, se publicará de manera periódica y previsible, en formato accesible y reutilizable), así como a la información producto de la investigación científica y técnica (obligando a las organizaciones comprendidas en esta ley a fomentar la accesibilidad en formato reutilizable y de forma gratuita de los datos obtenidos en proyectos de investigación financiados mayoritariamente con fondos públicos).

Esta misma ley regula los aspectos relativos a la participación ciudadana, de forma individual o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social. La ley impulsará el fortalecimiento del tejido asociativo, la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas, así como la generación de cultura y hábitos participativos entre la ciudadanía. Todo ello entendiendo que transparencia, apertura y participación ciudadana son los tres ejes sobre los que los gobiernos y las administraciones públicas están diseñando las políticas públicas y concretando sus formas de implementación y evaluación.

Dado que open data o reutilización de la información, así como gobierno participativo, son en muchos casos principios que necesariamente deben incluirse en las políticas públicas municipales por mandato legal (ya sea por las normativas de transparencia, o por otras regulaciones sectoriales), y en general constituyen tendencias a integrar en el moderno funcionamiento de la administración local, mediante medidas, técnicas e instrumentos de índole diversa, se inquirió cuáles eran la situación y actuaciones emprendidas por los ayuntamientos en dicho terreno.

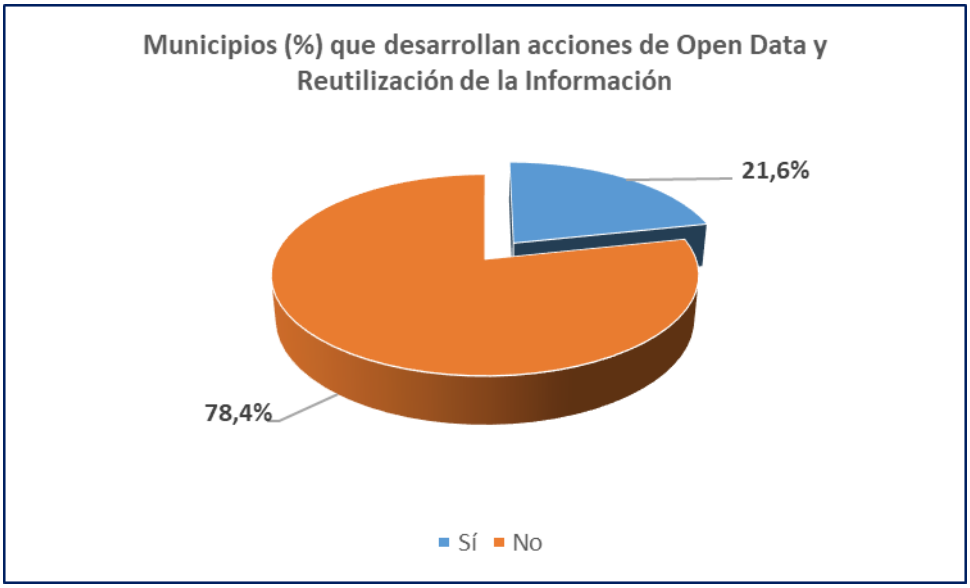



Gráfico 5.25. Municipios (%) que desarrollan acciones de Open Data y Reutilización de la Información. Elaboración propia.

Tal y como observamos en el gráfico 5.25, solo prácticamente uno de cada cinco municipios (21,6 %) desarrolla actualmente **políticas de open data y reutilización de la información**, mientras que los cuatro restantes no han puesto en marcha ninguna acción en este ámbito. Una proporción realmente baja, que hay que poner en relación con el desarrollo todavía muy escaso de sistemas y técnicas de accesibilidad o interoperabilidad de la información, así como de gestión integral de la misma, en la administración local. Porque difícilmente se pueden difundir y hacer accesibles los datos, documentos, y en general la información de una organización, si la misma no se genera de forma ágil, está actualizada, y existen cauces y herramientas para ofrecerla en formatos abiertos, de modo que esté disponible y pueda utilizarse por la ciudadanía, generando en su caso un valor añadido a través de los nuevos productos que puedan surgir a partir del uso de la misma.

En el mismo sentido, hemos visto que solo cuatro de cada diez ayuntamientos (cifra que se divide por dos y hasta por cuatro a medida que el tamaño por población de los municipios desciende), disponen de un responsable tecnológico que pueda dedicarse a los anteriores cometidos. Por tanto, no puede sorprendernos el exiguo número de ayuntamientos que practican en nuestros días políticas de open data, aunque sí resulte un dato digno de reflexión, que perfila una administración local a la que todavía resta un espacio muy considerable para la modernización y mejora. En este terreno es asimismo esencial que cristalice un cambio cultural, que consiga que las administraciones públicas, y entre ellas singularmente las locales, por lo que hace al objeto de nuestro estudio, entiendan que la información es un activo importante, patrimonio de la ciudadanía, cuyo manejo puede generar actividades valiosas para la comunidad, y en consecuencia facilite su difusión y uso por las personas y grupos interesados en la misma.

Por otro lado, de nuevo advertimos que el diferente perfil de los municipios por población influye en esta cuestión, ya que solo el 40,9 % de los municipios de hasta 1.000 vecinos han implementado políticas de open data, iniciándose a partir de dicho tamaño una propensión creciente –tal y como refleja claramente la línea de tendencia del gráfico

5.26-, que culmina en el 85,2 % y el 100 % de los ayuntamientos de entre 100.001 y 500.000 habitantes, y de los superiores a medio millón de vecinos, respectivamente. Se puede aventurar que existe una clara correlación entre la disponibilidad de recursos (humanos, tecnológicos, etc.) y la puesta en marcha de políticas de reutilización de la información.

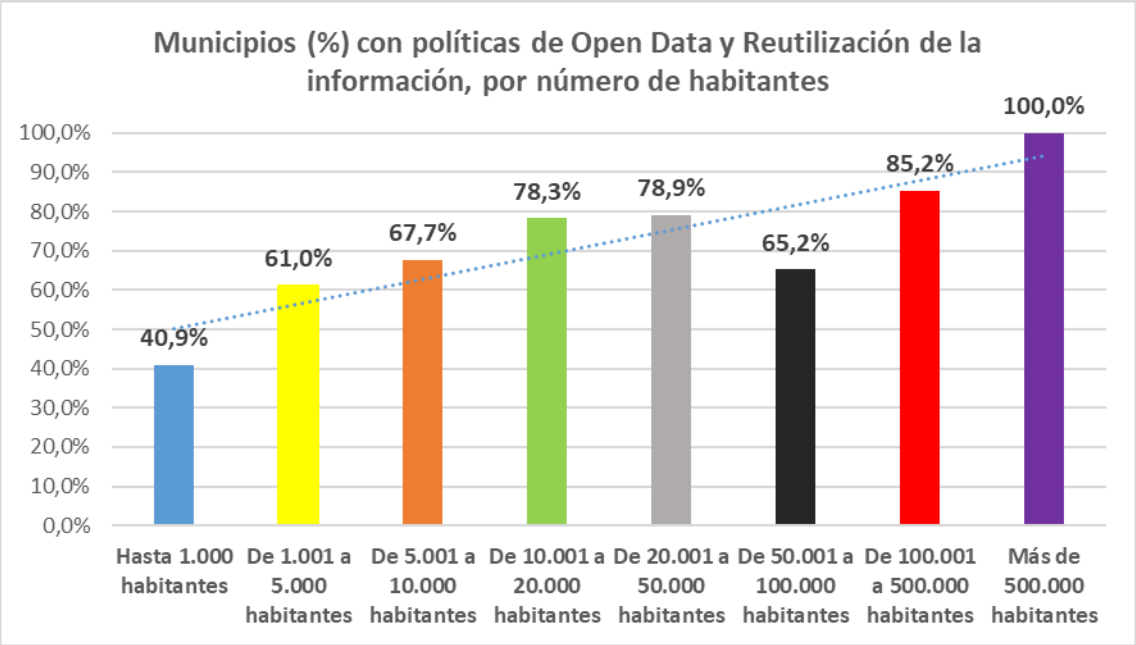



Gráfico 5.26. Municipios (%) con políticas de Open Data y Reutilización de la Información, por número de habitantes. Elaboración propia.

Si ya el número relativo de ayuntamientos que han emprendido políticas de reutilización de la información a nivel nacional es muy bajo, todavía lo es más en determinadas comunidades y ciudades autónomas, que no las practican en absoluto o tan solo a nivel casi testimonial. En este grupo se encuentran las Islas Baleares y la Rioja (donde ningún ayuntamiento ha manifestado contar con estrategias de open data), la Ciudad Autónoma de Ceuta (en idéntica situación), Aragón (2,9 %) o la Comunidad Valenciana (9,1 %). En el extremo contrario encontramos otros territorios con una proporción de ayuntamientos superior a la media que han puesto en marcha este tipo de políticas y medidas, como son País Vasco y Región de Murcia (igualadas con un 62,5 %), el Principado de Asturias (42,9 %), Cantabria y Comunidad de Madrid (ambas con un 33,3 %). No son cifras óptimas, pero sí logran mejorar en cierto modo la situación general.

En otro orden de cosas, la **participación ciudadana** ha sido un valor en alza en los últimos tiempos, habiéndose incorporado en algunos casos a las diversas normativas de transparencia o de otros ámbitos sectoriales (entre ellas, al procedimiento de elaboración de normas, previsto en la Ley 39/15, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), y en todo caso, ha dado lugar a diversas iniciativas de las organizaciones públicas, que invitan a la ciudadanía a actuar en el espacio público. En este terreno, la cercanía de los municipios como primer nivel administrativo a los vecinos, los convierte en administraciones ideales para canalizar un cambio de cultura mucho más tendente a la participación ciudadana.

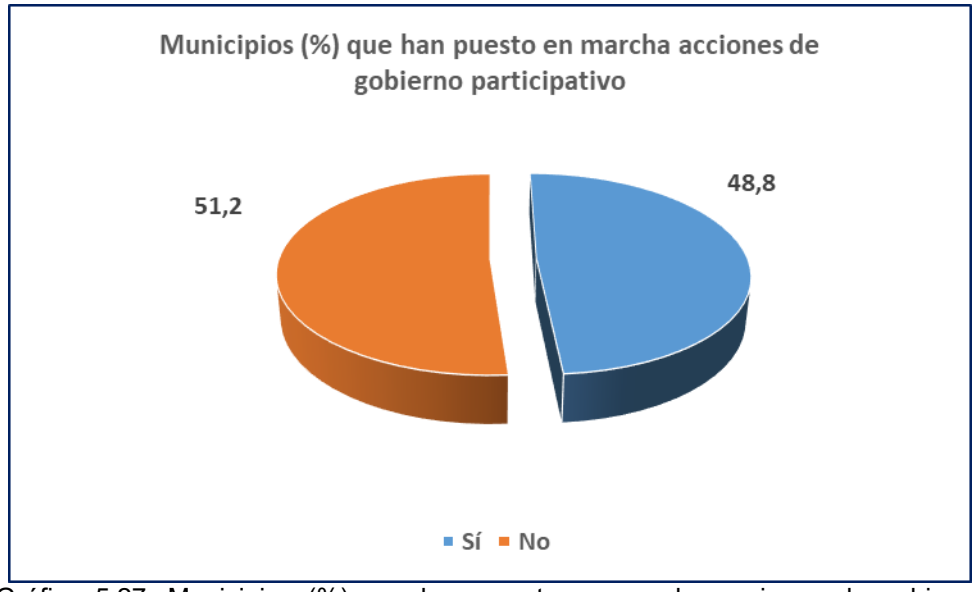



Gráfico 5.27. Municipios (%) que han puesto en marcha acciones de gobierno participativo. Elaboración propia.

El balance que presenta el fomento de la participación es bastante más positivo que el de las políticas de open data, ya que el 48,8 por cien de los municipios encuestados ha declarado contar con algún tipo de medida participativa en marcha. Cierto, sin embargo, que con un 51,2 % de ayuntamientos, más de la mitad, que no desarrollan ninguna acción de este tipo, estamos lejos de lo que sería una situación ideal.

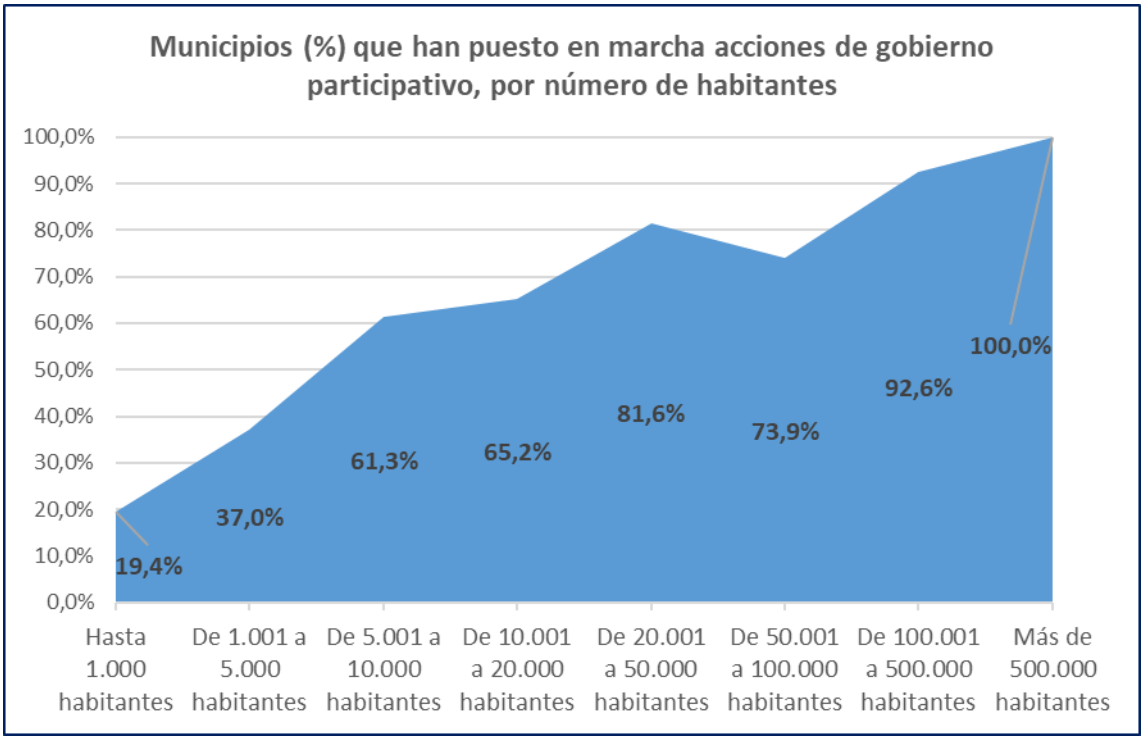



Gráfico 5.28. Municipios (%) que han puesto en marcha acciones de gobierno participativo, por número de habitantes. Elaboración propia.

De nuevo si atendemos al tamaño de los municipios por número de habitantes, se confirma la tendencia, ya repetida en otros ítems objeto de análisis, de que el grado de presencia ciudadana directa en las políticas municipales, medido por la existencia y fomento de acciones diversas de gobierno participativo, aumenta a medida que se incrementa el tamaño y población del ayuntamiento.

Los extremos son muy claros, de modo que el desarrollo de medidas participativas en los municipios de hasta 1.000 vecinos solo se produce en un 19,4 % de los mismos, mientras que alcanza al 92,6 % de los núcleos de población de entre 100.001 y 500.000 habitantes, y a la totalidad de ayuntamientos de más de 500.000. El gráfico 5.28 es extremadamente ilustrativo y muestra de forma nítida la tendencia descrita.

Por CCAA, observamos diferencias acusadas. Las que cuentan con un número más elevado de ayuntamientos que hayan puesto en marcha acciones diversas de gobierno participativo han sido la Región de Murcia (100 %), País Vasco (87,5 %), Comunidad de Madrid (83,3 %), Cataluña (67,9 %) e Islas Baleares (66,7 %). Aquellas que, por el contrario, registran una cifra menor de ayuntamientos que no han desarrollado ninguna técnica ni sistema de participación alguno, son la Ciudad Autónoma de Ceuta, que no ha implantado ninguna acción en este campo; La Rioja (87,5 %); Aragón (80 %); Extremadura (78,3 %); y Castilla y León (72,2 %). Todo ello se aprecia en el correspondiente gráfico.

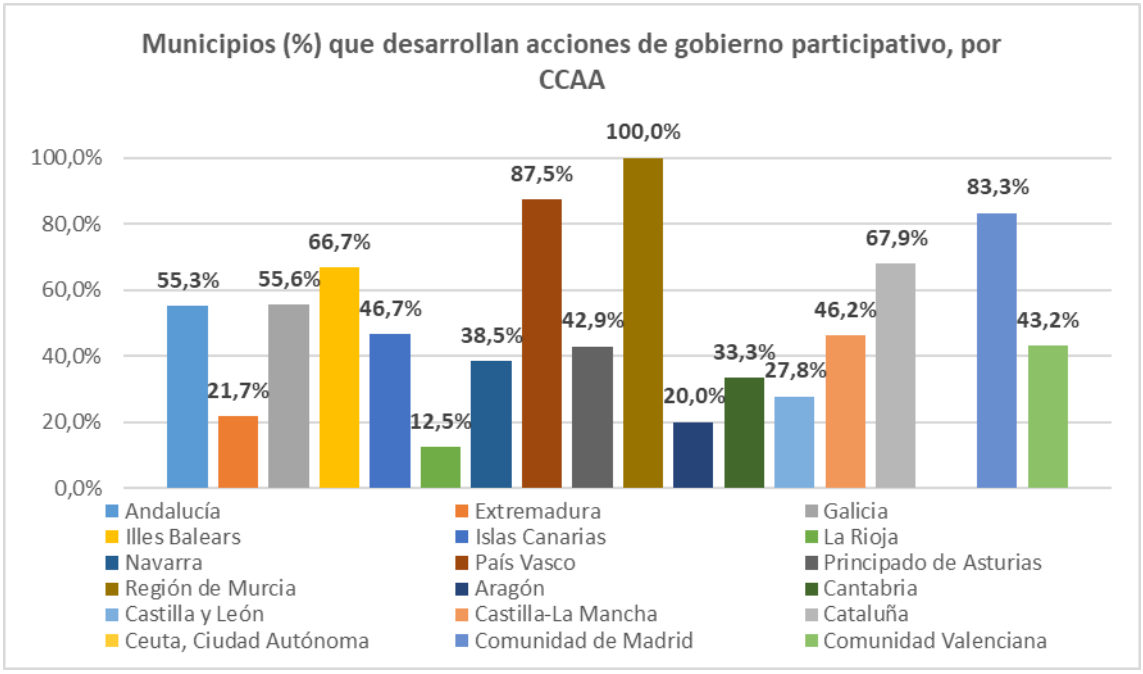



Gráfico 5.29. Municipios (%) que han puesto en marcha acciones de gobierno participativo, por CCAA. Elaboración propia.

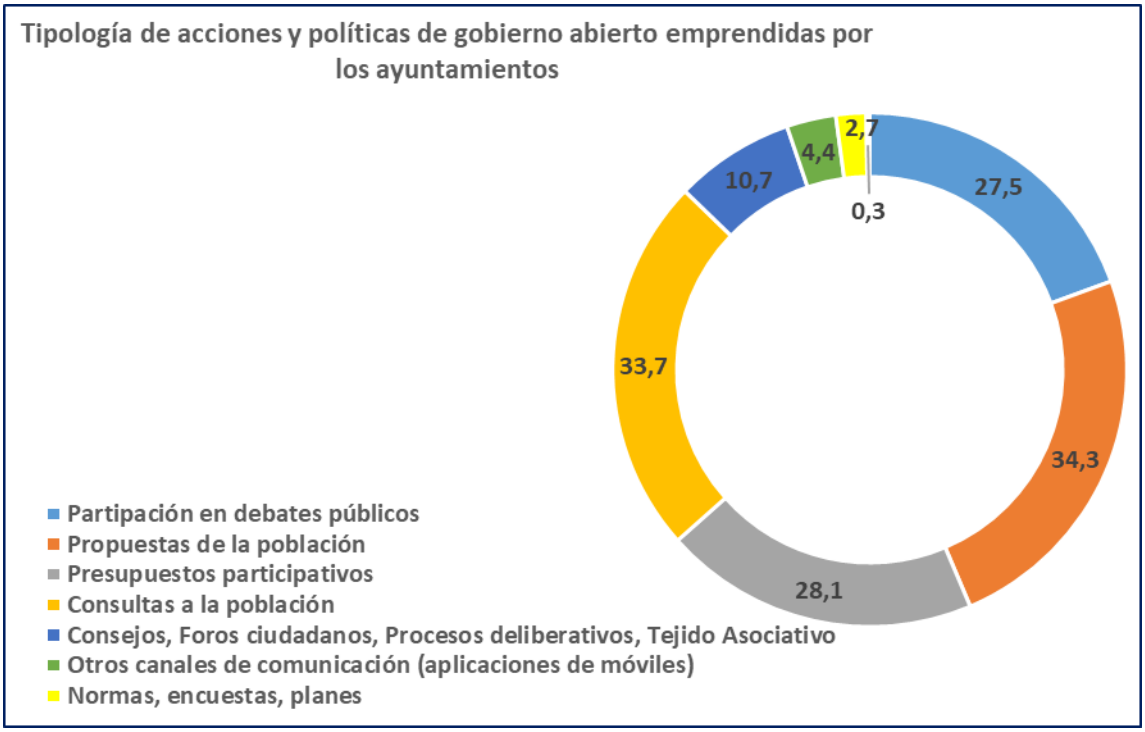



Gráfico 5.30. Tipología de acciones y políticas de gobierno abierto emprendidas por los ayuntamientos. Elaboración propia.

En cuanto a la **tipología de acciones de gobierno participativo** emprendidas por los ayuntamientos, tanto las propuestas de la población como las consultas a la ciudadanía se han apuntado como medidas implantadas en este campo en un tercio de los municipios en cada caso (34,3 y 33,7 por cien, respectivamente). Los presupuestos participativos se practican por un 28,1 % de los municipios, mientras que en un 27, 5 % de los casos los municipios celebran debates públicos sobre cuestiones de interés para la ciudadanía. Por su parte, los Consejos, Foros ciudadanos, Procesos deliberativos, y la promoción del tejido asociativo, son acciones que practican un 10,7 de los ayuntamientos. Casi cinco de cada cien municipios han desarrollado y utilizan otros canales de comunicación con la población (singularmente, aplicaciones de móviles). Finalmente, se mencionan también otras acciones, como son la participación en la elaboración de normas o planes municipales; el sondeo de las opiniones ciudadanas a través de la realización de encuestas; o la puesta en marcha de un registro de lobbies.

### 5.6. Balance del diseño de la transparencia municipal, a partir del ensamblaje legal de sus elementos esenciales.

Analizados los elementos estructurales de la transparencia en los ayuntamientos, regulados por la ley de transparencia estatal, las normativas autonómicas que resultan aplicables en cada caso a los diversos municipios, y las ordenanzas municipales, el balance que presenta el diseño que la administración local llevó a cabo de los mismos, es el siguiente:

**En la práctica totalidad de municipios españoles, no existió un diseño anticipado del modelo de administración transparente que se pretendía implementar, siguiendo los parámetros ofrecidos por las leyes en la materia, que acometiera los retos que la administración municipal tenía pendientes, como paso**

**previo preparatorio a la implantación de una organización capaz de dar respuesta a las exigencias derivadas de la normativa de transparencia.**

Tal afirmación se basa en la falta de articulación por parte de los municipios de estrategias, planes y medidas previas en tres sectores que son clave para una óptima disposición del terreno para la transparencia, una transformación organizativa compleja y novedosa que imponía exigencias para las que era imprescindible prepararse. En primer lugar, la información, garantizando que la misma cumpliese las condiciones que le impone la ley, instrumentando para ello una política de gestión integral de la información y poniendo en marcha un procedimiento ad hoc para solicitar el acceso a la información. En segundo lugar, y desde el punto de vista del elemento humano, el establecimiento de una organización transparente requería instrumentar un liderazgo político en la materia, contar con personal especializado en el ámbito tecnológico y jurídico, así como formar y concienciar a los empleados públicos. Finalmente, también resulta esencial el propiciar desde la propia administración municipal cauces para la participación, incentivándolos.

Comenzando por la **información**, un elemento fundamental en torno al cual giran gran parte de las obligaciones que la transparencia entraña, una adecuada preparación de los municipios exigía establecer los mecanismos adecuados para garantizar su accesibilidad, interoperabilidad, su calidad y su reutilización, convirtiendo todo el caudal de datos relativos a la gestión municipal en una información clara, estructurada y entendible, identificable y fácilmente localizable para la ciudadanía.

Los mejores resultados los encontramos en el terreno de las políticas, tecnologías, procedimientos y controles tendentes a garantizar la seguridad, integridad y conservación de la información, que se encontraban implementadas en prácticamente siete de cada diez ayuntamientos. El balance no es tan positivo en relación al diseño y puesta en funcionamiento de técnicas de accesibilidad de la información, entendiendo por tal los medios y mecanismos que posibilitan el acceso a la comunicación e información de toda la ciudadanía, que tan solo habían implementado el 65,8 % de los municipios, mientras que un número ligeramente superior a un tercio no contaba ni preparó las condiciones para que la información fuera accesible a la población. Con todo, la evaluación más negativa se centra en el aspecto de la interoperabilidad, o capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información, un requerimiento por otro lado esencial de la administración electrónica. Prácticamente tan solo 4 de cada 10 municipios (42,1 %) contaban con una información plenamente interoperable, como avance previo y esencial para posibilitar una organización transparente. A sensu contrario, el 57,6 % de los ayuntamientos carecían de procedimientos técnicos que garantizaran la comunicabilidad de la información, lo que representa un hándicap fundamental para una exitosa puesta en marcha de la rendición de cuentas y de la transparencia.

El tamaño y población de los municipios opera, además, como un tamiz importantísimo que matiza estos resultados generales, ya que los resultados se desploman para los ayuntamientos más pequeños, mientras que mejoran en aquellos de poblaciones medianas y grandes. Algunas cifras resultan, en este sentido, abrumadoras, como ese 52 % de los municipios de hasta 5.000 habitantes que carecían de una información accesible, o el que tan solo uno de cada cuatro pueblos de hasta 1.000 habitantes generara y manejara información interoperable; todos ellos constituían graves

déficits que habría que haber atajado de forma previa para poder convertirse en ayuntamientos transparentes.

En directa conexión con lo anterior, destaca la carencia general de políticas de gestión integral de la información a nivel municipal, como paso previo e indispensable a poner en marcha las exigencias derivadas de las leyes de transparencia. Tan solo 2 de cada 10 municipios españoles (el 20,5 %) declararon poseerlas, careciendo de ellas el resto, esto es, 8 de cada 10 (el 79,5 %). Solo con una estrategia de esta índole, tendente a centralizar la gestión de la información dentro de una organización, son posibles aspectos clave como el almacenamiento y gestión de los datos, su actualización, la comunicación eficaz, la gestión de la documentación y de los procesos, la difusión de la información mediante portales y otras herramientas de índole diversa, el flujo de datos, el seguimiento de indicadores o la toma de decisiones basada en dicha información.

Un indicador que de nuevo se encuentra fuertemente mediatizado por el tamaño del municipio, ya que en si el dato global ya es preocupante, resulta ya crítico en el caso de los ayuntamientos más pequeños (solo el 10,8 % de los municipios de hasta 1.000 habitantes cuentan con una política de gestión integral de la información), mejorando el panorama a medida que aumenta el tamaño y población de los mismos, lo que refleja la diversa capacidad y tenencia de recursos de unos y otros.

En este escenario general se advierten, no obstante diferencias entre los municipios de las diversas comunidades y ciudades autónomas, siendo los de Asturias, Comunidad de Madrid y en algunas cuestiones Cataluña, aquellos relativamente mejor preparados para acometer los retos de la transparencia, en contraste con los de Castilla la Mancha, Castilla León, Comunidad Valenciana y Aragón, que presentan los peores resultados.

Una de las condiciones que apunta Villoria (2015) como estándar de calidad de una política de transparencia, es la existencia de un procedimiento ágil de solicitud, demanda, quejas y recursos para el derecho de acceso. Los municipios españoles **tampoco establecieron sistemas y procedimientos para integrar la gestión de solicitudes de información** de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna: solo uno de cada dos lo ha hecho. De nuevo si consideramos el número de habitantes, tal media se transforma, elevándose o reduciéndose de modo considerable; así, prácticamente todos los municipios de más de 100.000 habitantes cuentan con un procedimiento específico de solicitud de acceso a la información, cifra que no llega al tercio en los de hasta 5.000 habitantes. En aquellos casos en que sí han previsto este procedimiento, la unidad tramitadora suele ser, en la mayoría de ayuntamientos, la Secretaría General o Intervención, y en menor medida una Concejalía, mientras que la Alcaldía es la encargada de resolver en la mayor parte de los municipios.

**Los municipios españoles no contaron, en términos generales, con un liderazgo claro** a la hora de convertir los ayuntamientos en entes transparentes, ni **a nivel político, ni jurídico-organizativo ni tecnológico**. En este sentido, solo el 51,5 % de los municipios españoles disponían de una persona responsable de asumir políticamente los temas de transparencia, lo que es indicativo de la escasa relevancia de objetivos en esta área en los programas de gobierno. En la mitad de los mismos, se trata

de una persona con el rango de Concejal o Regidor, mientras que en casi un tercio se atribuye directamente al titular de la Alcaldía. Ligeramente mayor -6 de cada 10- es el número de ayuntamientos que han manifestado contar con un responsable con perfil jurídico-organizativo, una figura imprescindible para poner en marcha las exigencias de la transparencia, y que mayoritariamente suele ser el Secretario, Secretario General o Secretario/ Interventor. Finalmente, solo el 43,5 % de los municipios declaran tener un responsable tecnológico que gestione la transparencia, siendo numerosas y complejas las cuestiones de tal índole que se derivan de la nueva normativa. A sensu contrario, se puede concluir que son numerosísimos los ayuntamientos que no poseen ningún responsable de la transparencia, ya político, jurídico-organizativo o tecnológico. En segundo lugar, a medida que aumenta el tamaño y el número de habitantes, se incrementa la proporción de ayuntamientos que sí disponen de tales responsables, y a la inversa, lo que pone de manifiesto la patente incapacidad, resultante de la falta de recursos, por parte de los ayuntamientos pequeños para poder cumplir la ley.

Por otro lado, **no existió la necesaria previsión en materia de formación y sensibilización de los empleados municipales** encargados de poner en marcha un proceso novedoso de transparencia, que requería un enfoque y un trabajo transversales, conocimiento de la normativa y capacidad para procurar una información de calidad, así como la generación de una cultura de apertura y la participación en la organización municipal, entre otras cuestiones. La mitad de municipios iniciaron la andadura de una ley compleja y novedosa sin recibir ninguna capacitación, proporción que se incrementa a medida que estamos ante ayuntamientos más pequeños, que parecen olvidados por los diversos responsables de las políticas de formación.

Los ayuntamientos españoles también **suspenden de forma abrumadora en materia de open data**: tan solo prácticamente uno de cada cinco municipios (21,6 %) desarrolla políticas de open data y reutilización de la información, mientras que los cuatro restantes no han puesto en marcha ninguna acción en este ámbito. Una cifra realmente baja, que hay que poner en relación con el desarrollo todavía muy escaso de sistemas y técnicas de accesibilidad o interoperabilidad de la información, así como de gestión integral de la misma, en la administración local. Mejora sin embargo el panorama cuando hablamos de **participación ciudadana**, un área en el que el 48,8 por cien de los municipios declara contar con algún tipo de medida en marcha. Aunque todavía dista de ser una situación ideal, ya que más de la mitad de ayuntamientos no desarrollan ninguna acción de este tipo, éste ha sido un valor en alza en los últimos tiempos, incorporado a las diversas normativas de transparencia o de otros ámbitos sectoriales, al tiempo que la cercanía de los municipios a los vecinos los convierte en administraciones ideales para canalizar un cambio de cultura mucho más tendente a la participación ciudadana.

Finalmente, si atendemos al tamaño de los municipios por número de habitantes, de nuevo se confirma la tendencia de que, tanto el carácter abierto de los datos y la reutilización, como el número y la relevancia de las políticas de gobierno participativo, aumenta a medida que se incrementa el tamaño y población del ayuntamiento, y viceversa. Y por CCAA, son la Región de Murcia, el País Vasco, la Comunidad de Madrid y Cataluña, las que cuentan con un número más elevado de ayuntamientos que hayan puesto en marcha medidas de open data y de gobierno participativo.

# 6. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS

## 6. Cumplimiento de la normativa de transparencia en los municipios.

La implantación de transparencia no es un proceso sencillo, y en la evaluación de su desarrollo cabe analizar diversos aspectos, entre los cuales resultan de sumo interés las soluciones tecnológicas que han aplicado los ayuntamientos para instrumentar sus obligaciones de publicidad activa, así como la puesta en marcha del procedimiento de tramitación de la solicitud de acceso a la información pública. El grado de dificultad de este íter puede ser considerado mayor o menor, en función de los distintos perfiles de los municipios, su situación de partida y sus recursos de todo orden, económicos, humanos y tecnológicos. En este paisaje resalta también un factor esencial a tener en cuenta, el apoyo prestado a los municipios por parte de las Diputaciones, Gobiernos autonómicos y de la Administración General de Estado (AGE). Como resultado, los ayuntamientos cumplen de forma global la normativa de transparencia en mayor o menor medida, procurando a la ciudadanía una información cuya calidad es, en los distintos casos, diversa. Todas las cuestiones anteriores serán abordadas en este apartado.

### 6.1. Soluciones tecnológicas para la transparencia en los ayuntamientos.

Resulta incuestionable que el factor tecnológico es clave en materia de transparencia y acceso a la información. Sobre esta cuestión, el Preámbulo de la Ley 19/13, LTAIPBG, señala que las nuevas tecnologías nos permiten hoy día desarrollar herramientas de extraordinaria utilidad para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley, cuyo uso permita que, a través de un único punto de acceso, que el ciudadano pueda obtener toda la información disponible.

Para ello, la Ley contempla la creación y desarrollo de un Portal de la Transparencia estatal, que incluirá, además de la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. El Portal se concibe por la ley como un punto de entrada general y de difusión, que muestra una nueva forma de entender el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública. Además, la norma prevé específicamente en este punto que la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local puedan adoptar medidas de colaboración para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa.

Las normativas autonómicas, por su parte, prevén la creación de portales autonómicos, con objeto de facilitar el acceso de toda la ciudadanía a la información a través de un nodo de difusión de fácil acceso y con un contenido claro y estructurado, e incluyen en los mismos la información de las entidades que configuran su sector público. El resto de entes incluidos en sus ámbitos de aplicación, comprendidas las entidades locales situadas en su territorio, pueden acordar con la administración autonómica medidas de colaboración, o utilizar para la publicación de los datos a que están obligadas sus propias páginas web.

Lógicamente, la implantación de un portal de transparencia o herramienta similar, debe de ir acompañada y sustentada en programas informáticos que elaboren la información y/o aprovechen aquella ya disponible, que lo hagan en formatos accesibles e interoperables, y que la preparen y canalicen de cara a ser difundida en el portal o página web. De igual modo, la información debe ser permanentemente mantenida y actualizada,

de manera que responda permanentemente a los requerimientos y obligaciones que establece la ley.

Todas las exigencias anteriores no son sencillas de instrumentar, y desde luego demandan para ello importantes recursos de todo orden, de los que los municipios deben disponer, ya se trate de recursos propios, o puestos a su disposición desde otras Administraciones. De ahí que la doctrina reconociera la necesidad de analizar con la previsión suficiente cuál iba a ser el impacto que la aplicación del nuevo marco normativo tendría sobre la organización, estructuras, procedimientos y personal tendría, particularmente todo lo relativo a la publicidad activa a través de la página Web, así como de Internet y, en su caso, de las redes sociales, así como el complejo proceso de digitalización de documentos (Jiménez Asencio, 2012).

Nuestro estudio se centra, en este terreno, en dos cuestiones. La primera de ellas, fundamental para poner en marcha las exigencias de publicidad activa que prevén las leyes de transparencia, es la existencia de un Portal o plataforma similar, que procure la necesaria difusión de la información, o de forma más concreta, averiguar el modo en que cada ayuntamiento se lo ha procurado. Las posibilidades pasan por construir dicha herramienta, encargarla a un proveedor externo o concertar con otra administración –singularmente, con el Estado-, la utilización de un Portal Ajeno.

Por otro lado, esta cuestión no se acaba con la implantación del Portal o soporte que canalice la información, sino que las exigencias de conservación y de permanente actualización son continuas, por lo que resulta interesante conocer cómo han gestionado dicha obligación legal los ayuntamientos, lo que nos lleva al tema de una eventual dependencia tecnológica de empresas externas.

### 6.1.1. Soportes propios o ajenos para la publicidad activa.

La publicidad activa es un eje fundamental de la transparencia en el diseño legal que de la misma realiza la LTAIPBG. Por ello, la cuestión del soporte a utilizar para hacerla posible no es una cuestión baladí; por el contrario, es interesante saber de qué modo se ha gestionado en la administración local el contar con tales herramientas, lo que trae a colación aspectos colaterales igualmente relevantes, como son la colaboración y el apoyo de otras administraciones o la dependencia de proveedores externos.

En torno a esta última cuestión, en la literatura académica algunos trabajos se habían hecho eco de la preocupación en torno a la débil atención prestada a la organización de la información administrativa, un tema previo a su publicidad, que había dado lugar a la cesión de la gestión de los fondos documentales públicos a numerosas empresas privadas, que habían pasado a controlar información tan delicada para la ciudadanía como la generada por los hospitales públicos (Sánchez de Diego, 2014). Un esquema éste que se había repetido al instrumentar la gestión y custodia de documentos en soporte electrónico, y que supone un riesgo, y por ello un tema a plantearse en el terreno del cumplimiento de las previsiones sobre publicidad activa que establecen las leyes de transparencia.

En este contexto, se preguntó a los ayuntamientos, en el caso que estuvieran cumpliendo la ley de transparencia, qué tipo de plataforma utilizaban para verificar sus obligaciones de publicidad activa y de qué modo se la habían procurado. El primer dato que merece la pena subrayar es que el 8,3 % de los municipios encuestados no

responden a esta cuestión, lo cual es indicativo de que no están cumpliendo la normativa, y por tanto no utilizan ninguna plataforma *ad hoc* para difundir la información a que les obliga la ley, de la que en muchos casos no disponen, y tan solo publicitan en su página web una información escasa y parcial. Un dato que se comprueba fácilmente consultando las páginas webs de muchos ayuntamientos. El sentido de la falta de respuesta a esta cuestión se confirma con idéntica no contestación por parte de un grupo de ayuntamientos a la pregunta relativa a la frecuencia en la consulta de los distintos tipos de información, cuando ésta no es posible.

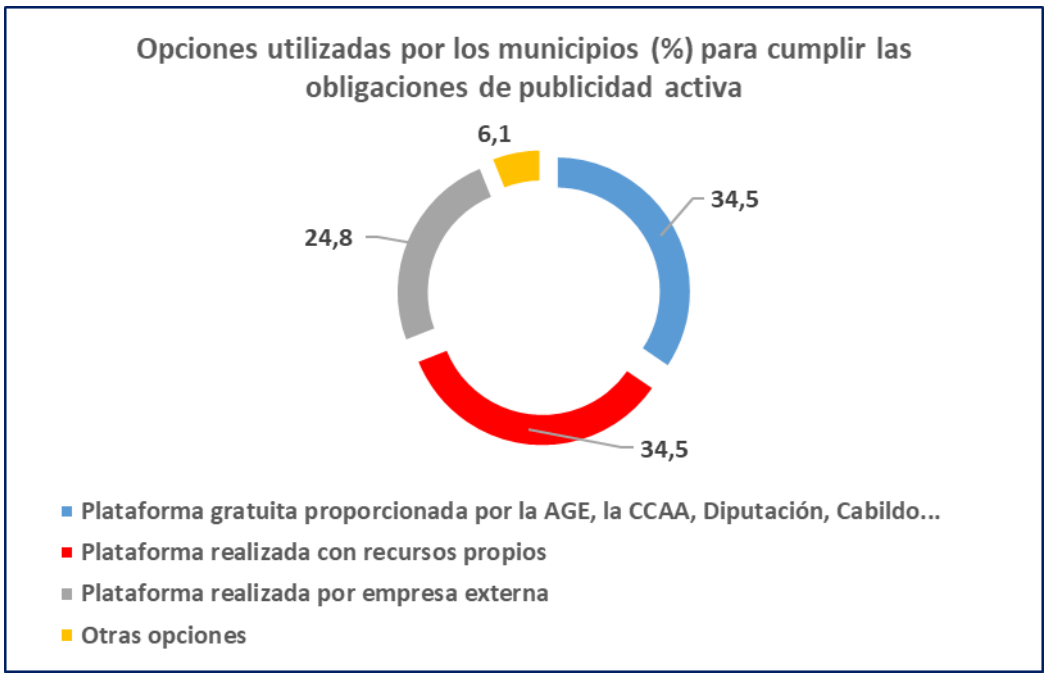



Gráfico 6.1. Opciones utilizadas por los municipios (%) para cumplir las obligaciones de publicidad activa. Elaboración propia

Para el resto de casos, dos opciones se encuentran igualadas, y cada una de ellas la utilizan un número de municipios ligeramente superior al tercio de los mismos (34,5 por cien). Estos dos supuestos se identifican con los ayuntamientos que utilizan una plataforma gratuita, proporcionada ya por el Estado, por los Gobiernos autonómicos, por las Diputaciones o por otros entes locales, como los Cabildos canarios; y en segundo lugar, aquellos que usan una plataforma realizada con recursos propios. En torno a la cuarta parte de municipios (24,8 por cien), han puesto en marcha y emplean una plataforma realizada por una empresa externa. Finalmente, existen una serie de opciones mixtas, que residualmente totalizan un 6,1 % de los ayuntamientos, entre las que encontramos:

- Plataforma proporcionada por otra Administración y realizada con recursos propios: 1,9 %
- Plataforma proporcionada por otra Administración, realizada con recursos propios y construida por empresa externa: 0,6 %
- Plataforma realizada con recursos propios y construida por una empresa externa: 2,3 %
- Plataforma proporcionada por otra Administración y construida por una empresa externa: 1 %

- Sede electrónica propia enlazada con Portal de Transparencia: 0,3 %

Si desglosamos la información anterior considerando el tamaño y población de los municipios, observamos que algunos datos y tendencias apuntadas se alteran. Así, si la media de ayuntamientos que utilizaban una plataforma proporcionada por otra Administración (AGE, CCAA, Diputaciones…) era del 34,5 %, dicha media es siempre superior en todas las horquillas de población de los ayuntamientos que van hasta los 50.000 habitantes. Por el contrario, en los municipios que superan dicha cifra, la proporción de ayuntamientos que aprovechan la plataforma de otra administración desciende de forma abrupta. Y es que en los 3 intervalos de municipios por población restantes (los que están entre 50.001 y 100.000 habitantes; los que tienen entre 100.001 y 500.000, y los que superan el medio millón de vecinos), lo que predominan son los ayuntamientos que han construido la plataforma con medios propios, que son, respectivamente, un 56,5%, un 66,7%, y el 100,0%.

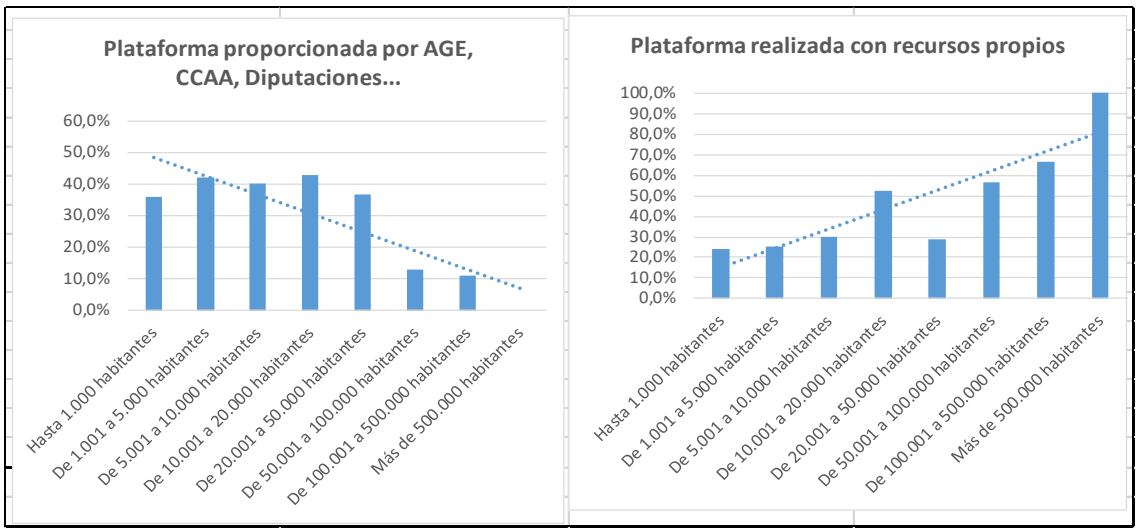



Gráfico 6.2. Municipios (%) que utilizan una Plataforma proporcionada por otras Administraciones y los que usan una Plataforma realizada con recursos propios, por número de habitantes. Elaboración propia.

En relación con esta cuestión, del estudio surge asimismo otra cuestión preocupante, la dependencia tecnológica sistemática de proveedores externos, a la hora de implementar los requerimientos de la ley de transparencia. Hay en los ayuntamientos una carencia de tecnología y de capacidad para explotarla, lo que ha conducido a un panorama existente en un importante número de los mismos, marcado por dos rasgos. El primero de ellos, que cada ayuntamiento ha contratado los productos y servicios tecnológicos que requería de forma individual ("Cada uno hace la guerra por su cuenta" -Entrevista nº 17-). Y en segundo lugar, que al adolecer de una programación global, de algún modo centralizada, por ejemplo, a nivel de provincia, que generara soluciones tecnológicas a gestionar desde el ámbito público, se ha pasado a depender en un gran número de casos de empresas privadas, con costes individuales más elevados y menos eficientes de lo que hubiera sido deseable, de haber sido otro el modelo y mayor el nivel de planificación:

> "Lo natural, para que la Administración electrónica de una provincia funcione, es que la diputación actúe como proveedor de servicios. Que actúe del mismo modo que lo haría

*Google* o *Microsoft*: que aloje los recursos, que tenga los sistemas desarrollados…Que exista un modelo de Administración electrónica provincial, e incluso, por qué no, autonómico. Eso no existe. ¿Qué ocurre? Que ese hueco lo han llenado empresas privadas, que han gestionado su propio modelo de Administración electrónica, y que ahora pretenden gestionar su propio modelo de transparencia… (…) Ello hace que la Administración local destine 1.500, 3.000, 5.000, los euros que sean, al año, para soportar esto que le ofrece alguien y que no le había ofrecido nadie. Por lo tanto, asume un coste que puede parecer banal, 5.000 € por ayuntamiento, pero en España hay 8.000 y pico ayuntamientos.
Y cuando las Administraciones han licitado estas prestaciones, en muchos casos ni siquiera se han reservado la propiedad exclusiva del producto. Ellos mismos han ido al alquiler, y han proporcionado a la empresa el conocimiento que después esa empresa iba a explotar en todo el país. Sin recibir nada a cambio". (Entrevista nº 7)

### 6.1.2. Mantenimiento del sistema y actualización de la información municipal.

En otro orden de cosas, uno de los aspectos esenciales para la consecución de los objetivos de transparencia es desarrollar estrategias de mantenimiento o actualización permanente. El valor de una información de calidad pasa, entre otras condiciones, por su continua actualización, de modo que responda de forma fidedigna a la realidad del momento. De hecho, las distintas leyes de transparencia ya establecen la periodicidad con que deben publicarse determinadas informaciones (por ejemplo, trimestral en los contratos menores), mientras que en otras materias los datos necesariamente deben ser actualizados con inmediatez (por ejemplo, actas de plenos, tan pronto se produzcan). En todo caso, a lo largo de la ley se repite la exigencia de que la información sea periódicamente actualizada, señalándolo ya con carácter general, o particular, al referirse a datos concretos (organigrama actualizado, estado de ejecución presupuestaria actualizado, etc.).

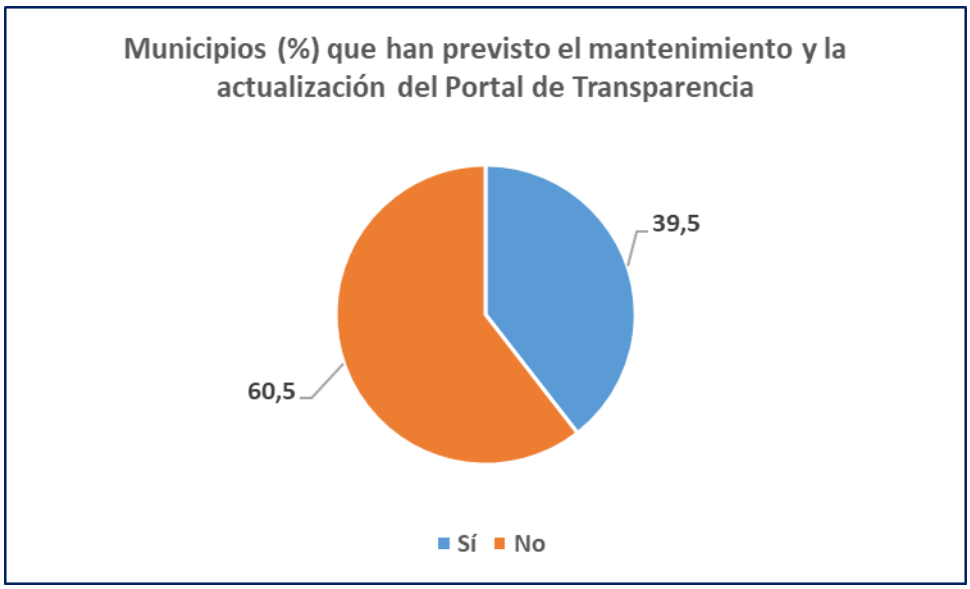



Gráfico 6.3. Municipios (%) que han previsto el mantenimiento y la actualización del Portal de Transparencia. Elaboración propia.

Por ello resulta preocupante que solo el 39,5 % de los ayuntamientos hayan previsto el mantenimiento y la actualización de los datos que son objeto de publicidad

activa a través de los portales de transparencia u otras vías, ya que ello supone que 6 de cada diez municipios no han considerado una materia que es crucial para la eficacia de la ley, dado que de otro modo los datos y documentación publicitada se convierten en una foto fija carente de valor.

La falta de planificación o de previsión de la actualización de los datos y documentos llega a convertirse en un dato alarmante en los municipios que tienen hasta 1.000 habitantes, donde solo el 18,3 % declaran haber previsto el reajuste continuo del portal, de modo que la información responda siempre a la situación presente. Menos de dos de cada diez ayuntamientos de menor tamaño y población cumplen la ley en este punto, un indicador grave, que a sensu contrario supone que ocho de cada diez ayuntamientos no han planificado, con gran probabilidad por falta de recursos humanos, económicos y tecnológicos para hacerlo, la actualización de la información y contenidos que figura en su página web. Ello es quizá más peligroso que el que la información no figure, dado que puede inducir a graves equívocos, cuando no consta la fecha de referencia, tal y como ocurre con muchos de los ítems a que la publicidad activa se refiere:

> "Imposible que la información sea no te digo ya actualizada, sino reciente. A veces el dato que figura está obsoleto, abres cualquier página y el último documento es de hace dos años, lo cual da una imagen nefasta para el ayuntamiento. Y otra cosa que ocurre, también a resaltar, es que determinados municipios, yo lo sé de buena tinta, tan solo actualizan contenidos cuando hay encuestas o evaluaciones (p.ej. la evaluación ITA), pero después ya no priorizan en absoluto su actualización. En definitiva, que tener una información actualizada resulta muy, muy complicado" (Entrevista nº 8).

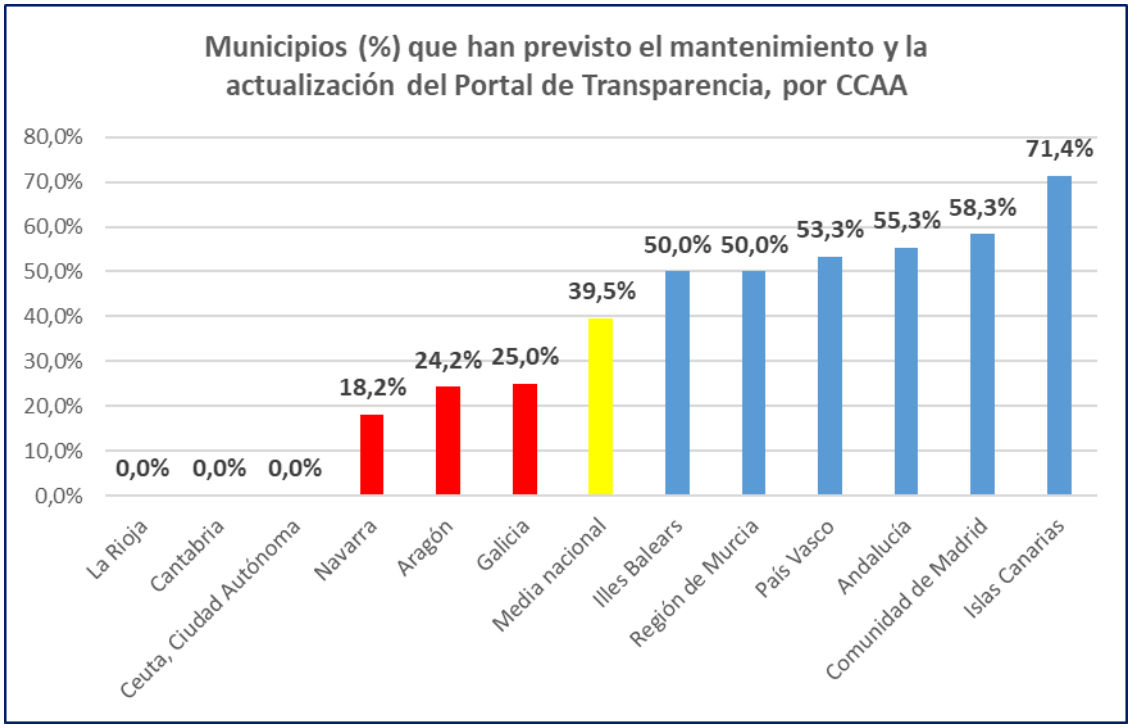



Gráfico 6.4. Municipios (%) que han previsto el mantenimiento y la actualización del Portal de Transparencia. Elaboración propia.

En el gráfico 6.4 aparece una selección de Comunidades y ciudades autónomas, las que registran las cifras más y menos positivas en cuanto a proporción de municipios que han previsto realizar políticas de mantenimiento y actualización, comparando el dato que ofrecen con relación a la media nacional. Vemos que hay algunas de ellas en las que la totalidad de ayuntamientos carecen de previsiones en la materia (La Rioja, Ceuta y Cantabria), junto a otras que ofrecen datos realmente muy mejorables, siempre por debajo del 25 % (Navarra, Aragón y Galicia). En mejores posiciones se encuentran toda una serie de comunidades autónomas que superan en un mínimo de 10 puntos la media (Islas Baleares, Región de Murcia, País Vasco y Andalucía). Finalmente, las dos comunidades que poseen una proporción mayor de ayuntamientos que hayan planificado e integrado la actualización de los datos en su política de información son la Comunidad de Madrid y las Islas Canarias.

## 6.2. Estrategias de apoyo a los ayuntamientos para el cumplimiento de las leyes de transparencia

La Administración local es, quizá, la que mayores dificultades habrá encontrado a la hora de aplicar la LTAIPBG, afrontando problemas muy diversos de naturaleza operativa, que nacen de la propia configuración de la planta municipal, dada su escasez de recursos personales y materiales y el limitado nivel de implantación de la administración electrónica, entre otros factores. Algunas de estas limitaciones no pueden ser superadas por los ayuntamientos sin soporte o ayuda externa, proveniente de otras Administraciones, como son la estatal o la autonómica o, dentro de la propia Administración local, por entes como las Diputaciones, con mayores recursos e incluso con una función característica de apoyo a los pequeños municipios, diseñada en la propia normativa local. A todo ello nos referiremos en este apartado.

### 6.2.1. Sujetos de las iniciativas de soporte a los municipios: Diputaciones, Gobiernos autonómicos y AGE.

La Administración local debía cumplir las previsiones de la Ley 19/13, LTAIPBG, dos años después de su promulgación, y debía hacerlo en su totalidad, sin que dicha norma previera ningún tratamiento especial por razón de que sus medios y recursos fueran menores que aquellos de los que dispone la Administración estatal o la autonómica. En el seno de la administración local, los municipios son los entes menos dotados, y algunos de ellos, los de menor tamaño por su número de habitantes, poseen una escasa o nula capacidad de reacción para instrumentar un aumento de recursos humanos, o dotarse de soluciones tecnológicas para ésta u otra finalidad, al no contar con recursos financieros que solventaran las numerosas exigencias de la normativa de transparencia.

En este contexto, algunos de los municipios españoles solo han podido reaccionar ayudados por otros entes[144]. El soporte, como es lógico, procede fundamentalmente de las Diputaciones, Cabildos en el caso canario y en algún otro caso (entidades locales catalanas), de los gobiernos autonómicos, o incluso de la Administración General del Estado (en algún tema concreto, como por ejemplo en el uso del Portal de

[144] La Federación Española de Municipios y Provincias también ha tomado algunas iniciativas en la materia beneficiosas para los municipios (valga por todas la *Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana*).

Transparencia). A las Diputaciones les corresponde el protagonismo principal en este papel de auxilio a los municipios, ya que la propia normativa de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) enumera como competencias propias de las mismas, entre otras, la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de su prestación integral y adecuada; la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; o la prestación de los servicios de administración electrónica. También la AGE, como ya se ha señalado, resulta mencionada en la Ley 19/13, LTAIPBG, al aludir a las medidas de colaboración con las entidades que integran la Administración Local para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, en particular al regular el Portal de Transparencia.

La importancia del apoyo a los municipios, especialmente a los más pequeños y con menores recursos, por parte del resto de Administraciones, más potentes y dotadas, así como por Diputaciones y estructuras diversas, como federaciones de municipios u otras asociaciones locales en red, ha sido asimismo destacada en la literatura académica (García Rubio, 2015). En ciertos casos, para loar algunas iniciativas, como la aprobación por la FEMP de la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno o el Código de Buen Gobierno Local, al tiempo que se denunciaba la insuficiente implicación de las Diputaciones Provinciales y otras Entidades Locales supramunicipales (así lo hicieron, para los municipios gallegos, Caamaño-Alegre& Campos Acuña (2015).

En todo caso, existe una coincidencia total en la doctrina en la necesidad de políticas públicas para dar soporte a los municipios, creando redes de apoyo interadministrativas, que permitan sinergias, prácticamente imprescindibles en el caso de los ayuntamientos de menor tamaño y más limitados recursos para conseguir un cumplimiento exitoso de los mandatos de las leyes de transparencia.

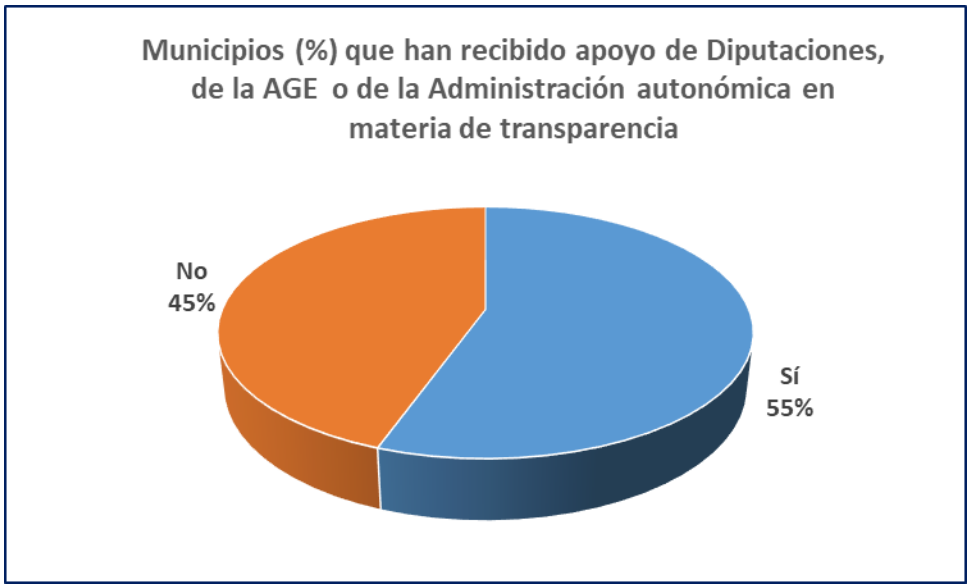



Gráfico 6.5. Municipios (%) que han recibido apoyo de Diputaciones o de la Administración autonómica en materia de transparencia. Elaboración propia

Ciñéndonos ya a nuestro estudio, el análisis del soporte recibido por los ayuntamientos encuestados, por parte de otras administraciones y entidades locales, permite confirmar que un 55,45 % ha reconocido contar esencialmente con el respaldo de las Diputaciones, de forma residual, con el de alguna administración autonómica, o de la AGE. En el otro extremo, el 44,5 % no ha dispuesto ni recibe en la actualidad ningún tipo de auxilio o colaboración por parte de otras entidades y/o Administraciones, que facilite el cumplimiento de sus cometidos.

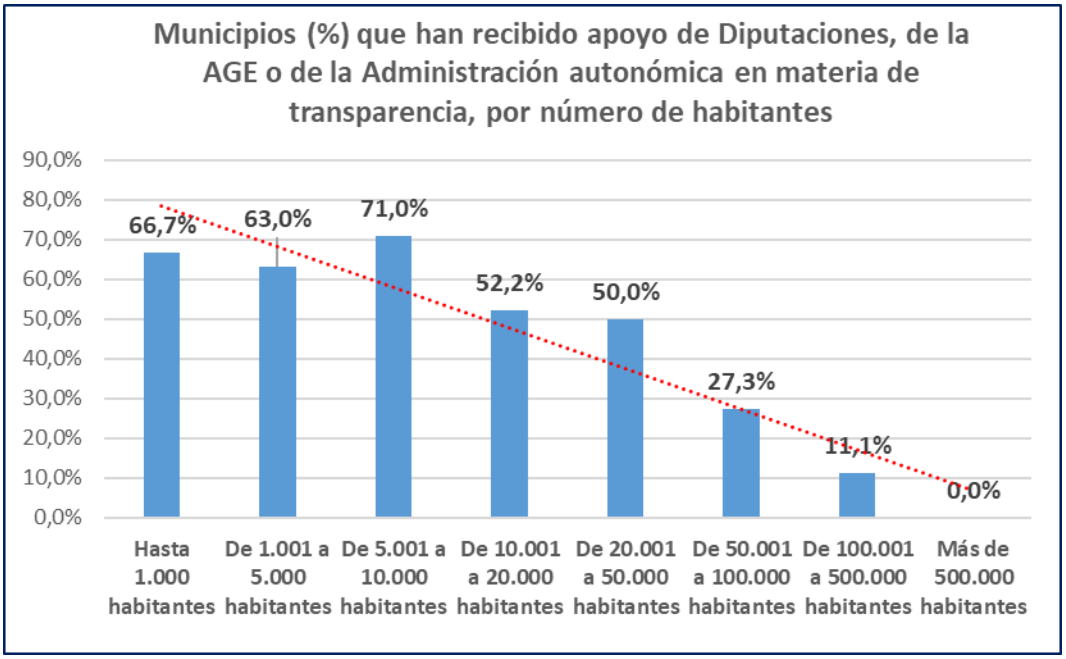



Gráfico 6.6. Municipios (%) que han recibido apoyo de Diputaciones, AGE o Administración autonómica en materia de transparencia. Elaboración propia

La proporción de ayuntamientos que ha recibido apoyo para poder cumplir con la ley es importante, más no muy elevada, teniendo en cuenta lo novedoso de los mandatos de la norma; la complejidad de su cumplimiento (en cuanto requiere contar con una información numerosa y en muchos casos ardua de elaborar, de mantener, de poseer actualizada, de difundir, además de la dificultad que entraña responder a los ciudadanos que tienen derecho a acceder a información de la más variada índole); y finalmente, el elevadísimo número de municipios de pequeño tamaño por número de habitantes, cuyos recursos son limitadísimos.

De nuevo aparece la ya repetida tendencia, en este caso absolutamente lógica, de alteración de la media de municipios que reciben auxilio de otras Administraciones para cumplir las leyes de transparencia en función de su tamaño por número de habitantes, de modo que ese soporte es mucho mayor en el caso de ayuntamientos más pequeños, con recursos muchísimo más limitados y por tanto más necesitados del mismo, mientras que va decreciendo a medida que nos encontramos ante municipios de mayor tamaño y población, hasta el punto de que los ayuntamientos más grandes –aquellos que superan el medio millón de habitantes- no reciben apoyo de diputaciones ni de otras administraciones, y han puesto en marcha los requerimientos de la normativa de transparencia con sus propios recursos, que lógicamente son mayores. También es casi testimonial (11,1 %) la proporción de ayuntamientos de entre 100.000 y 500.000

habitantes que reciben algún soporte de Diputaciones, AGE o de la Administración autonómica. En estos dos últimos grupos, particularmente en el primero de ellos, se aprecia, fundamentalmente a través de las entrevistas realizadas a expertos que trabajan en los mismos, su voluntad de instrumentar su propio sistema de respuesta a los requerimientos de la ley de transparencia, en lugar de utilizar recursos de otras Administraciones, como el Portal de Transparencia estatal. Todo ello se puede comprobar de forma nítida en el gráfico 6.6.

### 6.2.2. Tipología y modos de asistencia a los ayuntamientos.

Los modos y vías de soporte de Diputaciones y de los demás gobiernos locales intermedios hacia los ayuntamientos, lógicamente pueden ser muy variadas. Gran parte de la doctrina ha mencionado, en este sentido, aspectos como la formación, o la publicación de guías. En el caso del Estado, también se ha aludido a alguna campaña de difusión de lo que significaba la implantación de la transparencia, en los primeros momentos de entrada en vigor de la ley. Sin embargo, y dadas las características de estos entes –particularmente las Diputaciones, como son su mejor dotación de recursos o su mayor ámbito territorial de actuación, las convierte en estructuras idóneas para diseñar una estrategia amplia para racionalizar y optimizar esfuerzos que un único ente no puede permitirse. Entre ellos destacan los tecnológicos, por lo que se ha incidido sobre todo en la necesidad de que el apoyo a los municipios pase forzosamente por ofrecer el Portal de Transparencia como herramienta básica de actuación (Campos Acuña, 2015b), y sin perjuicio de otros apoyos de índole diversa que puedan ponerse en marcha, que serán igualmente beneficiosos.

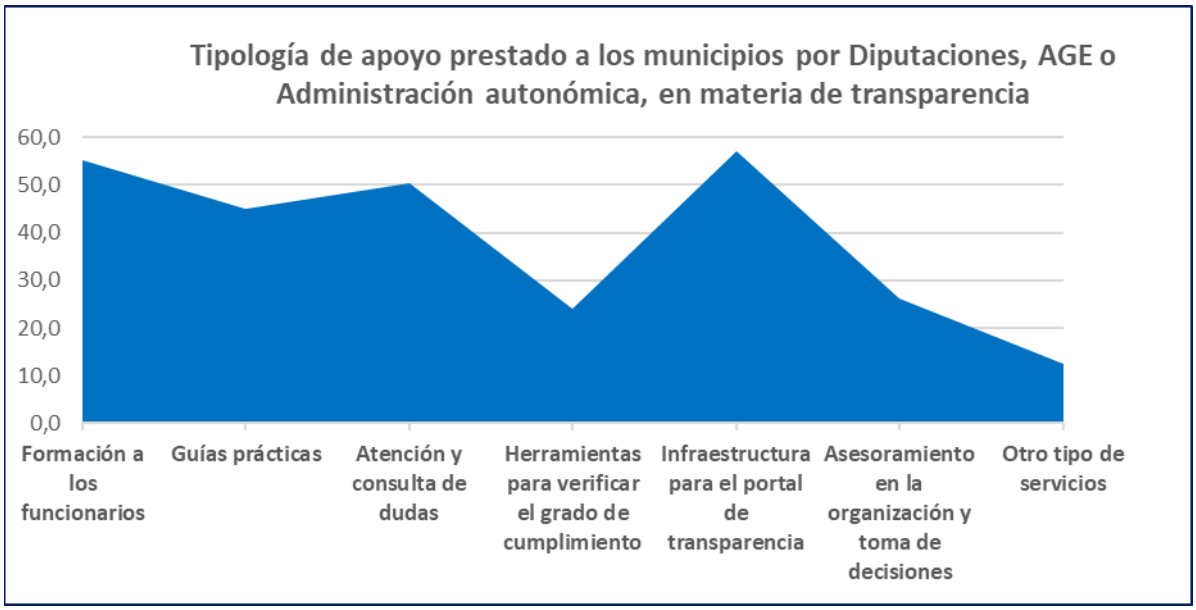



Gráfico 6.7. Tipología de apoyo prestado a los municipios (%) por Diputaciones, AGE o Administración autonómica, en materia de transparencia. Elaboración propia

Considerando únicamente el grupo de municipios que ha recibido apoyos desde las Diputaciones u otras Administraciones, para posibilitar la efectiva observancia de las leyes de transparencia, y en cuanto a la distinta tipología de servicios prestados, el que una mayor proporción de los mismos ha destacado (57,1 por cien) ha sido la **utilización de la infraestructura** para el portal de transparencia. Esta es una herramienta esencial, sin la cual, u otra capaz de cumplir funciones similares, resulta imposible dar cumplimiento

a las obligaciones que las normas de transparencia establecen en materia de publicidad activa.

La **formación a los funcionarios/as** ha sido el siguiente apoyo en importancia, que declaran haber recibido un 55,2 % de los municipios. Las iniciativas formativas y de concienciación, que posibiliten el conocimiento de una ley novedosa, con previsiones que alteran el funcionamiento tradicional de la administración, y en particular de los entes municipales de pequeño tamaño, así como la creación de una cultura proclive a la transparencia, hasta ese momento también inexistente, debieran haber sido prioritarias. De ahí que, si consideramos que solo un 55,5 por cien de los ayuntamientos ha recibido apoyo externo de diputaciones u otros entes, y de estos un 44,8 % de los ayuntamientos declara que sus empleados públicos no han recibido formación como parte de esas acciones colaborativas o de soporte, de todo ello resulta que solo el 30,6 por cien ha tenido capacitación en la materia[145], mientras que 7 de cada diez no lo han hecho. Este dato es crucial a la hora de evaluar la trayectoria y situación actual de los municipios en materia de transparencia.

| OTRO TIPO DE SERVICIOS DE APOYO PRESTADOS A LOS MUNICIPIOS (%) POR DIPUTACIONES, CABILDOS, AGE Y CCAA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA | % Ayuntamientos |
|---|---|
| Servicio Jurídico de Soporte a Ayuntamientos | 48,5 |
| Apoyo o atención general | 9,1 |
| Alguna charla o conferencia esporádica | 6,1 |
| Implantación Administración Electrónica | 6,1 |
| Subvención para Sede Electrónica y Portal Transparencia | 6,0 |
| Apoyo técnico en la generación de contenidos del Portal | 3,0 |
| Mantenimiento Portal Transparencia | 3,0 |
| Nueva Metodología Trabajo y Gestor de Expedientes | 3,0 |
| Creación de un puesto de trabajo temporal para coordinar la Ley de Transparencia en Ayuntamientos | 3,0 |
| Operador TIC Mancomunidad para actualización datos | 3,0 |
| Subvención para Contrato Actualización Portal Transparencia | 3,0 |
| Subvención /Beca Programa de la Diputación | 3,0 |
| Reuniones y Consultas al Presidente del Consejo de Transparencia | 3,0 |
| **TOTAL** | 100,0 |

Tabla 6.1. Otro tipo de servicios de apoyo prestados a los municipios (%) por Diputaciones, AGE o Administración autonómica, en materia de transparencia. Elaboración propia

Por su parte, **la elaboración y puesta a disposición de guías prácticas**, que facilitaran la implementación y que hicieran posible la consulta relativa a los aspectos

[145] El 0,55 del 0,55 (0,555*0,552).

fundamentales de la ley de transparencia, ha sido un elemento de soporte que declaran haber aprovechado un 45 % de los municipios.

La **atención y consulta de dudas** ha constituido otra valiosa ayuda recibida de diputaciones, cabildos y administración autonómica, para poder aplicar las previsiones de la normativa en temas de publicidad activa y derecho de acceso a la información. Uno de cada dos ayuntamientos declara haberla recibido (el 50,3 %), una cifra que queda a medio camino de lo deseable, pero que al tiempo entraña un soporte razonable a los mismos.

Menor ha sido la atención que han recibido los municipios en otras dos facetas, respecto de las cuales en ambos casos, prácticamente uno de cada cuatro ayuntamientos se ha visto beneficiado por el soporte existente. Se trata, en primer lugar, del **asesoramiento en la organización y toma de decisiones**, que han aprovechado un 26,2 % de los municipios, así como de la **puesta a disposición de herramientas para verificar el grado de cumplimiento**, que han aprovechado un 24,1 % de los mismos.

Finalmente, un 12,4 % de los ayuntamientos declara haber recibido apoyo de Diputaciones, Cabildos, AGE o de la Administración autonómica para **otro tipo de servicios**, distintos de los mencionados.

Entre ellos destaca el servicio jurídico de soporte a los ayuntamientos, que han destacado casi la mitad de los municipios (48, 5 por cien). Casi la décima parte de los mismos menciona que ha recibido apoyo o atención general (9,1 %). Un 6,1 % de los consistorios destaca alguna charla o reunión esporádica, así como soporte para poner en marcha la administración electrónica, una cuestión íntimamente relacionada con la implantación de la transparencia.

Por su parte, el portal de transparencia también centra algunas de las acciones colaborativas por parte de otros entes o administraciones, como su mantenimiento o la generación de contenidos. Del mismo modo, también se han creado en casos concretos puestos de trabajo directamente relacionados y encargados de forma monográfica de los cometidos de la transparencia, ya sea para para coordinar la Ley de transparencia en los ayuntamientos, o para actualizar los datos.

Finalmente, los municipios han recibido también algunas subvenciones o becas, para cubrir el coste de recursos humanos temporales que ejecutaran los cometidos más urgentes que la implantación de la normativa de transparencia lleva consigo en los ayuntamientos. Todas estas formas de apoyo, junto con la proporción de consistorios que las han utilizado, aparecen detalladas en la tabla 6.1.

### 6.3. Implantación del procedimiento legal de tramitación de la solicitud de acceso a la información pública en la administración local.

La LTAIPBG regula el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Tal y como señala dicha norma en su Exposición de Motivos, este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos, estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios.

Lo cierto es que, salvo por el juego necesario de los límites al acceso a la información, dicho derecho se configura de una forma amplia, y posibilita que la ciudadanía solicite cualquier información pública que no aparezca explícitamente publicada por parte de la Administración en virtud de sus obligaciones de publicidad activa. La norma entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de las previsiones relativas a la transparencia y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta. Así, la norma señala que la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. A continuación, sin embargo, la ley prevé que dicho plazo pueda ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, la ley estatal entiende que la solicitud ha sido desestimada. Hay que señalar, sin embargo, que éste fue uno de los aspectos más controvertidos de la ley en su tramitación parlamentaria, y que algunas leyes autonómicas, como la valenciana, han modificado dicha previsión, estableciendo el silencio estimatorio.

El régimen legal de la LTAIPBG se completa con dos previsiones adicionales. La primera, que las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en la propia norma ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En segundo lugar, la ley señala que el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

Son muchas las cuestiones que plantea la aplicación del procedimiento legal, algunas de las cuales se analizan en este apartado (como el plazo legal para responder a las solicitudes de acceso), mientras que otras muchas se tratarán en los capítulos siguientes de esta investigación.

Precisamente en relación con la cuestión anterior, en la literatura académica encontramos algunos trabajos interesantes que lo abordan, como el de Cerrillo (2017), quien considera que el plazo de un mes establecido tanto en la ley estatal de transparencia como en las autonómicas es excesivo y sitúa a tales normas entre las que prevén un plazo más largo a nivel comparado. En un estudio realizado en las Administraciones catalanas en 2014, tras la entrada en vigor de la ley autonómica, este autor concluyó que la media de respuesta era de 18,4 días –que llegaba hasta 27 utilizando el test del ciudadano oculto-.

Por su parte, también en referencia al plazo que las leyes de transparencia prevén para que la administración facilite los datos y/o documentos solicitados, Barrero (2018) ha subrayado que el principal problema que se ha evidenciado en la práctica no deriva del

plazo de respuesta a las solicitudes de acceso a la información, que formalmente se cumple (al computarse desde que la petición llega al órgano competente para responder), sino del retraso de quien recibe la solicitud en remitirla al verdadero destinatario. El CTBG ha destacado tal circunstancia en numerosos pronunciamientos[146], instando repetidamente a acortar el plazo de remisión de las solicitudes de acceso, con objeto de respetar materialmente el mandato de agilidad y rapidez que establece la ley, y para ello anima a optimizar las ventajas de la administración electrónica, que hacen difícilmente justificable el retraso en hacer posible el ejercicio del derecho de acceso, sin perjuicio de alentar mejoras que permitan controlar los tiempos en todos los momentos del proceso (remisión a la unidad competente y respuesta).

Situado ya el tema, y en cuanto a los resultados de nuestro estudio en materia de cumplimiento de la normativa en el aspecto procedimental, nos encontramos, por tanto, ante un derecho de acceso perfilado de forma extensa, mediante el cual los ciudadanos pueden solicitar una amplísima gama de información, y ya hemos visto que solo la mitad de los ayuntamientos (50,3 %) han previsto un procedimiento para canalizar y resolver dicho derecho. Por tanto, el tiempo previsto para resolver y notificar, de un mes, prorrogable caso de que la información solicitada sea numerosa o compleja de elaborar u obtener, puede resultar adecuado o demasiado breve, en función de factores como el modo de tener organizada o estructurada la información, o los recursos humanos dedicados a atender tales cometidos.

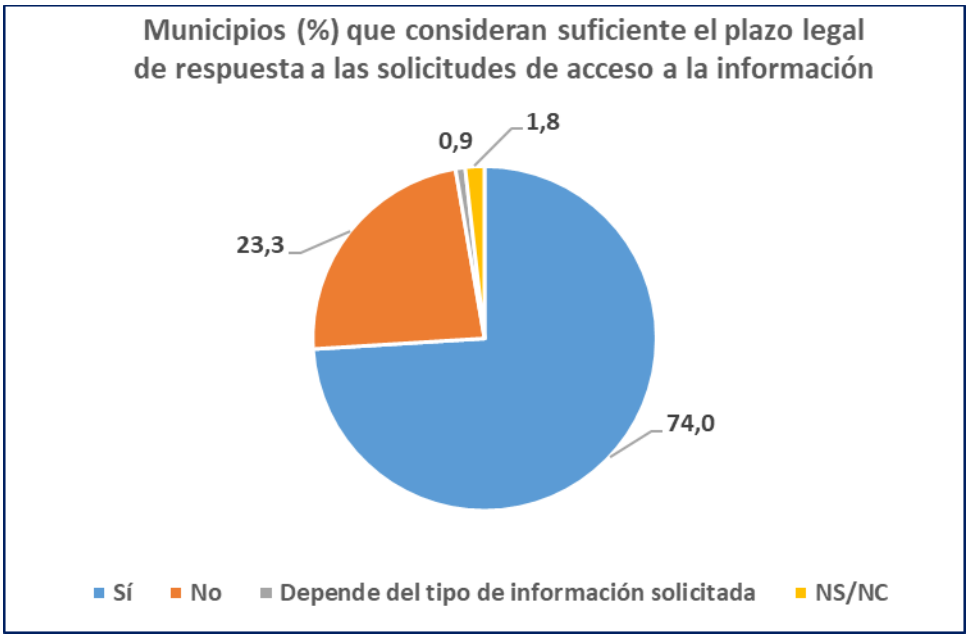



Gráfico 6.8. Municipios (%) que consideran suficiente el plazo legal de respuestas a las solicitudes de acceso a la información. Elaboración propia.

[146] Entre los mismos destacaremos las Resoluciones 412/2015, de 25 de enero de 2016; Resolución 277/2017, de 4 de septiembre; Resolución 412/2015, de 25 de enero de 2016; Resolución 452/2016, de 11 de mayo de 2017; Resolución 500/2017, de 19 de febrero de 2018; Resolución 158/2015, de 22 de julio, 8/2015, de 6 de mayo; Resolución 60/2016, de 26 de abril, Resolución 39/2017, de 20 de abril; Resolución 19/2017, de 7 de abril.

Lo cierto es que prácticamente tres de cada cuatro ayuntamientos encuestados (74 por cien), consideran suficiente el plazo de acceso que otorga la ley. En el extremo opuesto, casi uno de cada cuatro (23,3 %) no cree que el término para resolver y notificar sea el adecuado, al considerarlo un plazo demasiado corto. Un número poco relevante de ayuntamientos no tiene un criterio claro, o hace depender la respuesta de la información solicitada.

La alta proporción de ayuntamientos que opina que el plazo de respuesta a la solicitud de información prevista en la norma es suficiente, puede tener relación con el número de solicitudes recibidas, a las que se hará referencia en el correspondiente apartado. Precisamente por ello en esta cuestión no existen diferencias importantes entre municipios atendiendo a su tamaño y población, y de hecho las únicas existentes quiebran la tendencia vista hasta ahora, ya que ese 74 % de media que considera suficiente el plazo de acceso desciende hasta el 66,7 % tanto en los ayuntamientos de 100.000 a 500.000 vecinos, como en el grupo que supera los 500.000 habitantes. La explicación a tales cifras hay que buscarla en el hecho de que los municipios más grandes reciben un número más elevado de solicitudes, y de ahí que consideren el plazo de respuesta establecido por la ley insuficiente, frente a los más pequeños, que al registrar un número muy limitado de peticiones de información, no lo perciben como un problema.

### 6.4. Evaluación de la calidad de la información municipal.

Este factor ha sido destacado en las aportaciones teóricas de estudiosos de la transparencia en nuestro país, singularmente para el terreno local, que han subrayado como un elemento clave el de superar el reto de la calidad, que en el ámbito concreto de la transparencia se relaciona directamente con el modo de ofrecer la información para que la ciudadanía pueda valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos de competencia local, que deberá ser clara, accesible y estructurada, de modo que su aportación genere valor público y procure un conocimiento real de la gestión, desde el prisma de la efectiva rendición de cuentas (Caamaño-Alegre & Campos Acuña, 2015).

De ahí que nuestra investigación haya evaluado el grado de calidad de la información que los municipios ofrecen a través de los portales de transparencia o de sus páginas web, que ha sido analizado a través de la opinión de sus responsables, expresada mediante la calificación de varias características de la misma. En este sentido, se ha valorado su veracidad y objetividad; su actualización; su claridad; el modo en que la misma aparece estructurada; si se trata de una información comprensible; y por último, su fácil localización[147].

Sobre este tema, cabría realizar dos consideraciones iniciales, antes de abordar su estudio. La primera de ellas, que para cada una de estas cuestiones, existen en torno a un 4 % de municipios que no han contestado, quizá porque no observan un grado de cumplimiento importante de sus obligaciones de publicidad activa, que les permita calificar

[147] No se han incluido en nuestro cuestionario preguntas relativas a la accesibilidad de la información, una cuestión que hubiera sido interesante y que queda pendiente para posteriores análisis, en la medida en que algunos estudios han concluido que las web de los ayuntamientos españoles presentan carencias en dicho campo, lo que provoca que determinados colectivos con dificultades físicas o sociales (singularmente con dificultad visual, auditiva o motriz) tengan problemas para acceder a la información, quebrándose así su derecho a ejercitar en igualdad de oportunidades su derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en el medio digital (Sánchez-Labella et Al, 2017)..

de forma completa la información que procuran. Incluso alguno de los ayuntamientos que han respondido, probablemente habrán evaluado las características de los datos que presentan, aunque con ellos no lleguen a cumplir todos los requerimientos que la ley establece. La segunda reflexión a realizar tiene que ver con la presunción de que los municipios realizan una evaluación bastante positiva de las cualidades de la información que ofrecen, que se explica por dos razones: en primer lugar, su situación de partida, en la que apenas se brindaban información ni documentación sobre la actividad municipal; y en directa conexión con lo anterior, el gran esfuerzo realizado, teniendo en cuenta la falta de planificación y la escasez de medios disponibles, para llegar hoy en día a proporcionar y difundir un importante caudal de información, la de mayor relevancia, al servicio de la transparencia en la actividad pública.

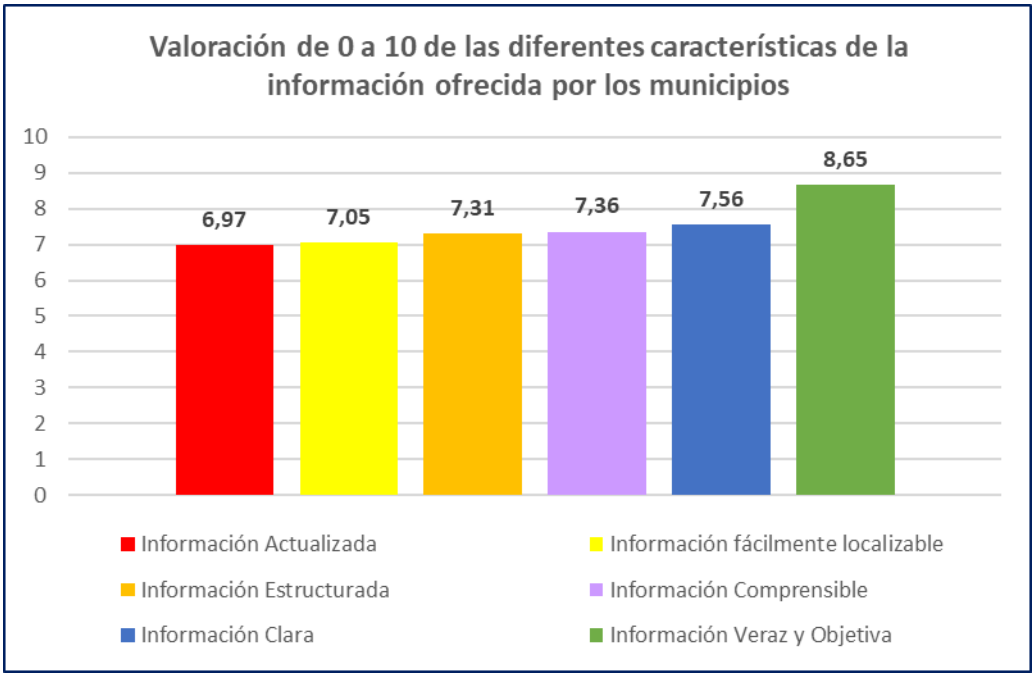



Gráfico 6.9. Valoración de 0 a 10 de las diferentes características de la información ofrecida por los municipios. Elaboración propia.

Si consideramos de forma global los datos disponibles, los municipios españoles procuran una información cuyas características ordenan de este modo, en función de su grado de cumplimiento: veraz y objetiva, clara, comprensible, estructurada, fácilmente localizable y actualizada.

Así, en una escala de 0 a 10[148], los municipios valoran la **veracidad y objetividad** de la información que ofrecen con una media de 8,65, una puntuación ciertamente elevada. Esta condición de la información es quizá la menos difícil de alcanzar, ya que los datos que la ley obliga a difundir pueden constar o no en la web, debido por ejemplo a su dificultad de elaborar o actualizar; sin embargo, tiene menos sentido que se procure una información maquillada o que no responda a la realidad.

[148] Siendo 0= Mínimo nivel o calidad; 10= Máximo nivel o calidad

De nuevo si desagregamos este resultado en función del tamaño y población de los municipios, observamos que los de menor número de habitantes tienen mayor dificultad para ofrecer detalles sobre su actividad que sean veraces y objetivos, frente a los ayuntamientos más grandes y con mayor población, que parecen tener mucho más fácil el difundir información fidedigna.

Varios datos avalan esta afirmación. En primer lugar, la proporción de municipios de escasa población que otorgan las menores puntuaciones al nivel de veracidad de sus datos. Así, prácticamente todos los municipios que puntúan con un 0, un 1, un 2, un 3 o un 4, la objetividad de su información, están por debajo de 5.000 habitantes y en concreto:

- 3 de cada cuatro ayuntamientos que valoran con un 0 la veracidad de los datos objeto de publicidad activa en sus webs, tienen hasta 1.000 habitantes, mientras que el restante supera dicha cantidad, sin alcanzar 5.000.
- Por su parte, todos los municipios que otorgan un 1, en una escala de 0 a 10, al nivel de objetividad de su información, cuentan con una población entre 1.001 y 5.000 vecinos
- De los municipios que evalúan con un 2 la autenticidad de los datos que difunden, dos tercios (el 66,7 %) tienen hasta 1.000 habitantes, y el tercio restante (33,3 %) entre 1.001 y 5.000.
- El 75 % de los ayuntamientos que cifran en un 3 la fidedignidad de su información, tienen hasta 1.000 habitantes
- Finalmente, todos los municipios que valoran con un 4 la autenticidad la documentación que publicitan, tienen menos de 1.000 habitantes.

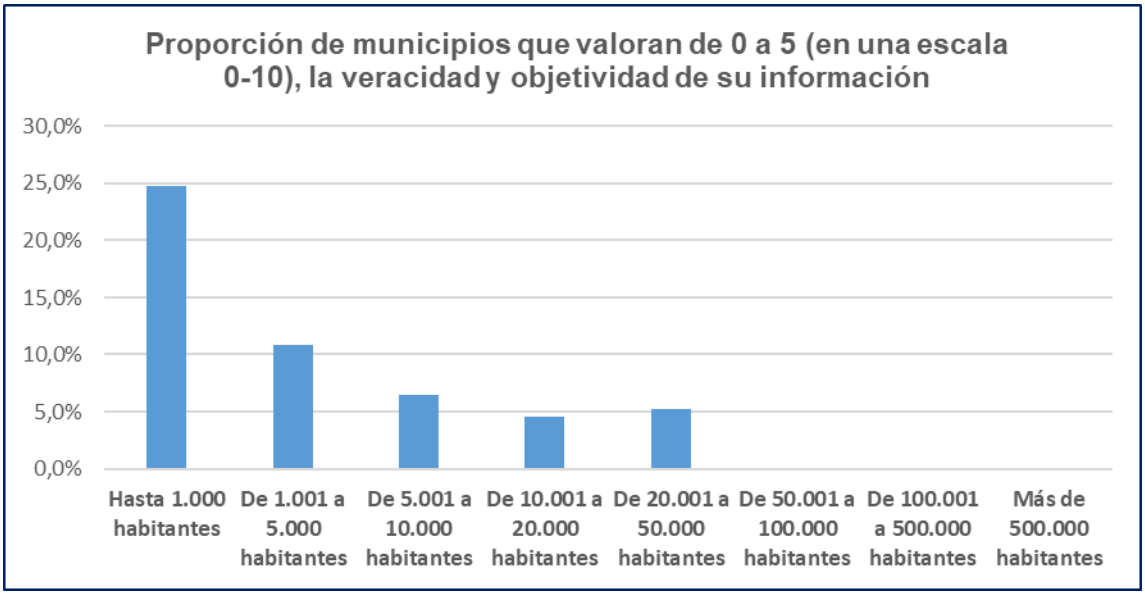



Gráfico 6.10. Proporción de Municipios que valoran de 0 a 5 (en una escala 0-10), la veracidad y objetividad de su información. Elaboración propia

En el extremo opuesto se sitúan los municipios de mayor tamaño y población, y en este sentido podemos resaltar que no hay ningún ayuntamiento emplazado en un intervalo de población entre 50.000 y 100.000 habitantes, ni entre 100.000 y 500.000, ni

tampoco que cuente con más de medio millón de vecinos, que haya valorado en menos de 6 puntos –en una escala hasta 10- la veracidad de la información que ofrece.

Por tanto, todos los municipios (el 100 %) de entre 50.000 y 100.000 habitantes, los que tienen entre 100.000 y 500.000, y los que superan tal cifra, han valorado la autenticidad de su información de 6 a 10.

Detrás de la anterior tendencia hay que buscar el mayor o menor acceso a los recursos que hacen posible el generar una información de calidad, basada en su carácter fidedigno, sin el cual pierde toda significación.

Relacionada con la característica anterior, los municipios han evaluado asimismo el nivel de **claridad** que presenta la información que difunden, cifrándola en una puntuación media de 7,56, de nuevo de 0 a 10. Nos hallamos, pues, ante una valoración bastante elevada, mediante la cual los ayuntamientos expresan una más que razonable satisfacción con esta cualidad de la información que proveen a la ciudadanía.

De nuevo para esta cuestión, a medida que aumenta el tamaño y población de los municipios, lo hace el grado de claridad de la información, y viceversa. De hecho, el análisis de la composición del grupo de municipios que han estimado en menor medida la claridad de sus datos (de 0 a 3), nos lleva a concluir que:

- De los ayuntamientos que valoran con un 0 tal cualidad de la información, el 75 por cien tienen hasta 1.000 habitantes, y el 25 por cien restante de 1.001 a 5.000.
- Todos los municipios que han evaluado con un 1 esta cuestión, cuentan con una población inferior a 1.000 habitantes.
- De entre los ayuntamientos que otorgan un 2 sobre 10 a la claridad de los datos que difunden, la mitad tienen hasta 1.000 habitantes, el 33,3 % entre 1.001 y 5.000, y finalmente, un 16,7 %, entre 5.001 y 10.000 vecinos.
- La totalidad de los municipios que puntúan con un 4 la claridad de sus datos, no superan los 1.000 habitantes.

Por el contrario, en el intervalo de puntuación superior, aquel que evalúa de 6 a 10 puntos la claridad de los datos, encontramos al 92,1% de los municipios de entre 20.001 y 50.000 vecinos; el 95,7% de los que tienen entre 50.001 y 100.000; y el 92,3% de aquellos con una población entre 100.001 y 500.000. La proporción de municipios de hasta 1.000 habitantes que otorgan tal valoración, es muchísimo menor, ya que solo la comparten el 68,9 % de los mismos.

La información difundida por los municipios debe ser asimismo **comprensible**, cualidad que los mismos también han valorado, cifrando la misma en un 7,36 de media, en una escala de 0 a 10. Se trata también de una apreciación relativamente positiva de dicha vertiente de la información, que se altera de nuevo tamizándola por el número de habitantes de los municipios. La tendencia ya repetida se confirma también para esta variable, de modo que los ayuntamientos más pequeños y con menor población, poseen menos recursos de todo tipo para procurar datos fácilmente comprensibles, medios que por el contrario aumentan a medida que estamos ante ayuntamientos mayores, con un

número más elevado de vecinos. Dos datos nos pueden servir para confirmar esta propensión:

- Si la media de municipios que valoran con las menores puntuaciones -de 0 a 5- lo comprensible que resultan sus datos es del 19,1 %, en aquellos que tienen hasta 1.000 habitantes, dicha proporción se eleva hasta el 34,1 %
- En el extremo opuesto, 8 de cada 10 ayuntamientos (el 80,9 por cien) han evaluado la cualidad de la información analizada de 6 a 10, mientras que en el grupo de los que no superan los 1.000 habitantes, tal proporción desciende hasta el 65,6 %.

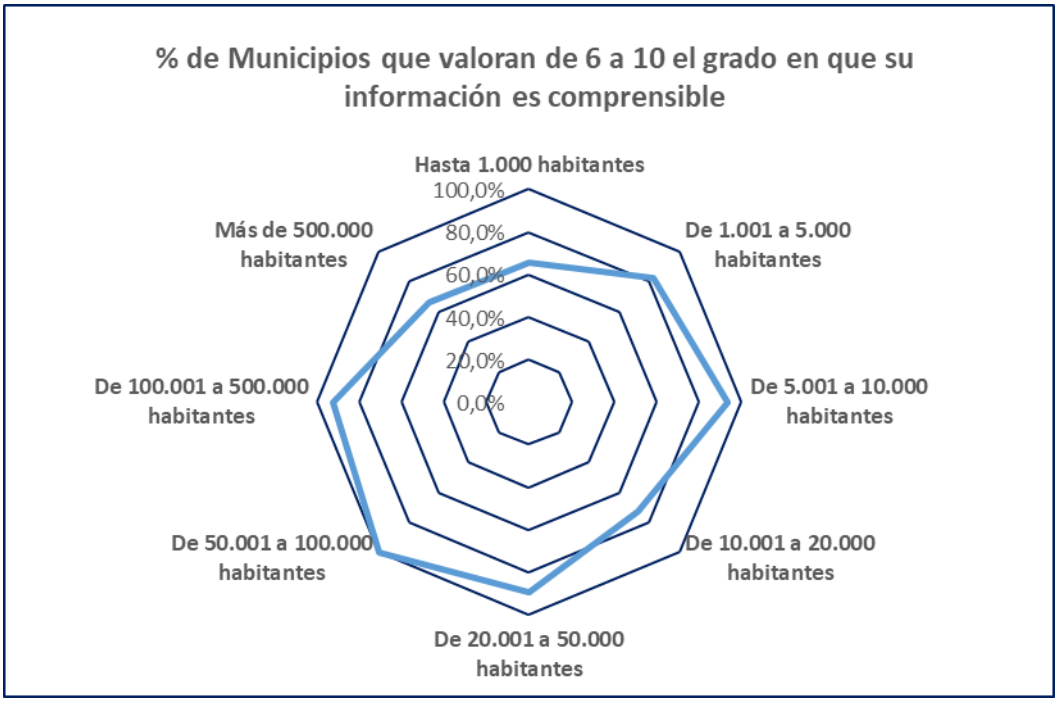



Gráfico 6.11. Proporción de Municipios que valoran de 6 a 10 (en una escala 0-10), el grado en que su información es comprensible. Elaboración propia

El modo en que la información que se difunde resulta **estructurada**, es también una cuestión clave a la hora de valorar su calidad global. En relación con esta cuestión, la puntuación media, en una escala de 0 a 10, que los municipios han otorgado a la buena estructuración de los datos que ofrecen al ciudadano, es del 7,31. Una valoración que resulta más que satisfactoria.

También para esta cuestión, la tenencia de más y mejores recursos permite ofrecer una visión y una estructura interna de la información procurada de mucha mejor calidad en los municipios grandes, frente a los de menor tamaño y población, que no pueden permitirse idénticos recursos humanos con dedicación y capacidad técnica que vayan mejorando la disposición de los datos y el modo en que estos se relacionan y traban, con objeto de ofrecer un paisaje coherente y amigable para aquellas personas que se acercan a consultar la información municipal en los portales o webs. Varios datos avalan esta afirmación, como son:

- Todos los municipios que otorgan al modo en que su información aparece estructurada las menores puntuaciones (0, 1 y 2, siempre en una escala de 0 a 10), tienen menos de 5.000 habitantes. Así, de los ayuntamientos que puntúan con 0 esta característica de sus datos, el 77,8 % tienen hasta 1.000 habitantes, y el 22,2 % de 1.001 a 5000; entre los que otorgan un 1, dos tercios de los municipios están por debajo del millar de vecinos, y un tercio entre dicha cifra y 6.000; y finalmente, seis de cada diez municipios que valoran con un 2 la estructura de su información, no llegan a mil habitantes, mientras que los cuatro restantes superan tal número, sin alcanzar los 5.000 vecinos.
- Si la media de municipios que conceden una puntuación de 0 a 5 a la organización interna de los datos que ofrecen es del 20,4 %, dicha proporción se duplica en los que no alcanzan los 1.000 habitantes, donde es del 40,4 %.
- Si analizamos el otro extremo, esto es, aquellos municipios que valoran de 6 a 10 la estructura de sus datos, vemos que son el 79,6 %, cifra que se reduce 20 puntos en el grupo de los de menos de 1.000 habitantes (59,6 %). Por el contrario, los ayuntamientos con mayor población superan la mencionada media (son el 92,1 % de los de 20.001 a 50.000 habitantes; la totalidad de los de 50.001 a 100.000; el 96,2 % de los de 100.001 a 500.000 vecinos; y dos tercios de los que tienen más de medio millón de habitantes).

Una de las cuestiones que resulta menos puntuada, sin perjuicio de alcanzar todavía una buena valoración, es en qué medida los responsables o encargados de instrumentar a nivel municipal la transparencia opinan que la información que ofrecen resulta **fácilmente localizable**, un extremo que valoran en un 7,05 de media, en una escala de 0 a 10.

También aquí, la menor disponibilidad de recursos hace que todos los municipios que otorgan la menor valoración a la fácil localización de sus datos sean pueblos pequeños, con población reducida. Así, los que dan a esta característica de la información un 0, un 1 ó un 2 –siempre de 0 a 10- tienen menos de 10.000 habitantes. A sensu contrario, todos los de mayor población evalúan la fácil trazabilidad de sus datos con puntuaciones mayores:

- De los que puntúan su situación con un 0, casi 8 de cada 10 (un 77,8 %) no alcanzan los 1.000 habitantes, mientras que el 22,2 % restante tienen entre 1.001 y 5.000.
- Todos los que otorgan un 1 a la cualidad de la información analizada tienen menos de 1.000 vecinos.
- De entre aquellos que valoran en un 2 sobre 10 la facilidad de acceso a los datos que figuran en su página web, la mitad no alcanzan los 1.000 vecinos; el 33,3 % tienen entre dicha cifra y 5.000; y el 16,7 % tienen una población cifrada entre 5.001 y 10.000.

Finalmente, el reto más importante que tienen ante sí los municipios españoles, en relación a la calidad de la información que ofrecen, es el tenerla **permanentemente actualizada**, dado que es ésta la cualidad de la misma que los municipios valoran en menor medida, otorgándole un 6,97 de media.

Se repite la tendencia según la cual los municipios de menor tamaño y población, disponen de menores recursos que puedan dedicar a mantener la información que registran en sus páginas web actualizada, de modo que sea útil y responda realmente al momento en que el ciudadano la consulta, sin resultar desfasada, poco aprovechable o incluso capaz de conducir a error, si no registra con precisión el momento al que la misma corresponde. Son muchos los datos que confirman esta afirmación, entre otros:

- Los municipios que valoran de 0 a 5 el grado de actualización de los datos accesibles en su página web son el 25,5 % del total, proporción que se eleva hasta el 46,7 % en los que poseen menos de 1.000 habitantes. En la situación opuesta encontramos los municipios de mayor población, ya que no hay ninguno que conceda la mencionada valoración en el grupo de los de 50.001 a 100.000 habitantes; y son solo el 3,8 % de aquellos cuya población oscila de 100.001 a 500.000 habitantes.
- De los municipios que valoran con la peor puntuación (un 0) en qué medida su información se encuentra actualizada, un 66,7 % no llegan a 1.000 vecinos, mientras que el 25 % están entre 1.001 y 5.000.
- Todos los ayuntamientos que puntúan con un 1 la actualización de sus datos, tienen menos de 1.000 habitantes. También son los municipios con tal población los que totalizan dos tercios del total que valora con un 2 dicha característica de la información que ponen a disposición de la ciudadanía.

En definitiva, en todas las cualidades de la información que hacen de ésta una información de calidad (claridad, veracidad y objetividad, actualización permanente, inteligibilidad, una óptima ordenación y estructuración, así como su fácil accesibilidad), podemos concluir que el tamaño y la población del municipio juega un papel relevante, en el sentido de que a medida que ambos aumentan, y por consiguiente los recursos de todo tipo –humanos, técnicos y económicos- de los que dispone el ayuntamiento se incrementan, éste está en disposición de ofrecer una mejor información. Y a la inversa, singularmente los municipios muy pequeños, que en el panorama local español son una inmensa mayoría, tienen menores medios a la hora de procurar los datos que las obligaciones de publicidad activa de la normativa de transparencia establece, relativos a los diversos ámbitos que la misma detalla. De ahí que la calidad de la información que ofrecen estos últimos entes locales, medida por las características de la misma analizadas, descienda de forma considerable.

### 6.5. Niveles de observancia de las leyes de transparencia.

Existe un consenso generalizado en la doctrina en que el cumplimiento de las leyes de transparencia no resulta fácil, por numerosos elementos, entre los cuales destaca la falta de una previsión y de recursos de toda índole, así como la magnitud del cambio cultural que dicha apertura representa. Con todo, resultan necesarios estudios que, como éste, ofrezcan datos que permitan apuntalar los resultados obtenidos.

En este sentido, el nivel de observancia de la normativa se analizará a través de tres ejes. En primer lugar, se evaluará el grado de cumplimiento global de las leyes y ordenanzas, que como sabemos contienen numerosas obligaciones de índole diversa. Un segundo objetivo, más concreto, focalizará el estudio del cumplimiento legal en los

diversos ítems que deben ser objeto de publicidad activa, con objeto de ponderar qué información resulta más o menos fácil o dificultoso de elaborar y proporcionar al ciudadano, con la periodicidad debida y con una actualización continua. Finalmente, la tercera cuestión que se analizará será la relativa a los requerimientos pendientes para lograr un eficaz cumplimiento por parte de los ayuntamientos de los imperativos que dibujan las diversas leyes de transparencia.

### 6.5.1. Evaluación del grado de cumplimiento global de las normas de transparencia.

Una cuestión relevante en el presente estudio ha sido la **evaluación del grado de cumplimiento global de la Ley de Transparencia** por parte de los municipios. La opinión de los mismos arroja un balance razonablemente positivo, ya que se concreta en una media del 64,9 sobre 100. Una calificación que puede ser matizada a través de otros datos interesantes.

El primero de ellos, que una proporción de municipios ligeramente por encima de un tercio (34,4 %), observa un grado de cumplimiento por debajo o hasta el 50 %. Entre dicha cifra y el 100 % se sitúan, por el contrario, el resto de ayuntamientos, un 65,6 %. También es destacable que solo el 13,2 % de los municipios afirma cumplir la normativa de transparencia en su totalidad, al cien por 100.

En el gráfico 6.12 figura el número porcentual de municipios que han declarado cumplir en distinta medida la normativa de transparencia. Las proporciones más elevadas se dan en aquellos que cifran su respeto a la ley en un 50 al 100 %.

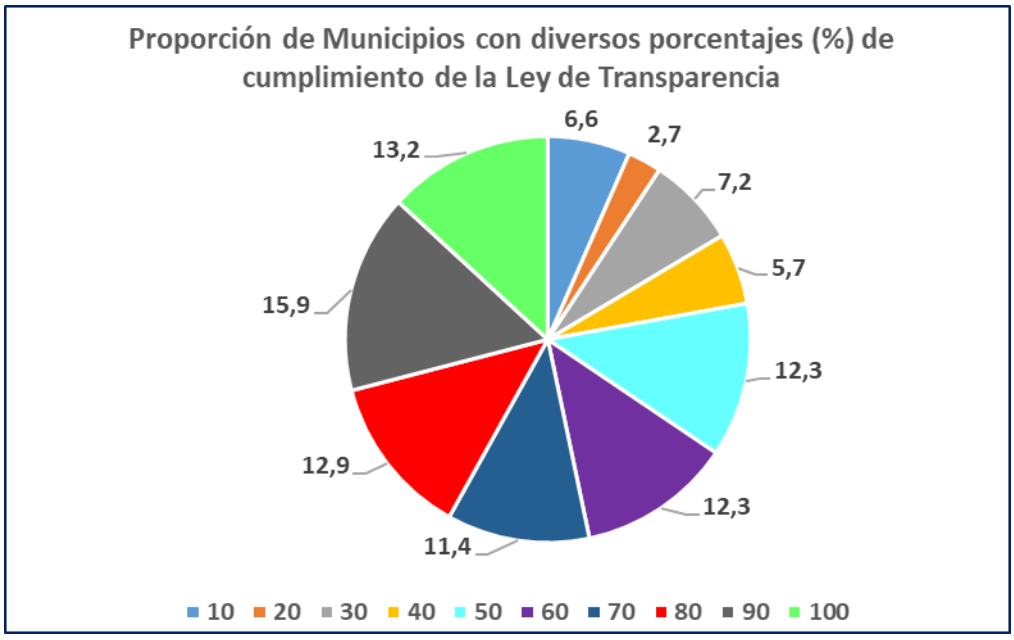



Gráfico 6.12. Proporción de municipios con diversos porcentajes (%) de cumplimiento de la Ley de Transparencia. Elaboración propia

Si consideramos las diferencias existentes por Comunidades y ciudades autónomas, una cuestión a resaltar es que si como media en todo el país son en torno a

un tercio los municipios que como máximo cumplen la ley de transparencia globalmente en un 50 por cien, los ayuntamientos de algunas CCAA no cuentan con una situación tan positiva, y por ello en las mismas dicha proporción aumenta. Lo hace hasta el 46,2 % de los ayuntamientos en Navarra; el 51,4 % en Aragón; 52,2 % en Extremadura; hasta el 57,2 % en el Principado de Asturias; y presentando el balance más mejorable Castilla-León, donde casi 6 de cada 10 municipios (58,8 %) cumplen, como mucho, la mitad de la ley.

También es destacable el hecho de que no hay ningún municipio que declare cumplir la ley de transparencia en su totalidad en 7 de las comunidades y ciudades autónomas españolas: son Illes Balears, Islas Canarias, La Rioja, Navarra, Región de Murcia, Aragón y la Ciudad Autónoma de Ceuta.

De nuevo el tamaño y población de los municipios influye de forma directa en el grado de cumplimiento de la normativa de transparencia. La tendencia se repite, y son los ayuntamientos más pequeños los que respetan la normativa en menor medida, mientras que los de mayor tamaño poseen porcentajes de cumplimiento mayores. La explicación hay que buscarla en su menor capacidad para instrumentar los recursos necesarios para garantizar el alcance de los requerimientos que marca la ley, que además presuponen el que de forma previa se cuente con una información elaborada, de calidad, disponible, interoperable, que pueda ser actualizada con rapidez, etc. Todo ello es prácticamente inaccesible para los municipios pequeños, sin personal ni recursos, y que son una gran mayoría en la geografía española. Los más grandes, por el contrario, han podido hacer el esfuerzo de cumplir una normativa cuya observación no es fácil, pero sí razonablemente posible, si se ponen en marcha los medios para ello. En el apartado correspondiente serán analizados en detalle los obstáculos y barreras con que se enfrentan los ayuntamientos y que dificultan o directamente impiden el cumplimiento de la ley.

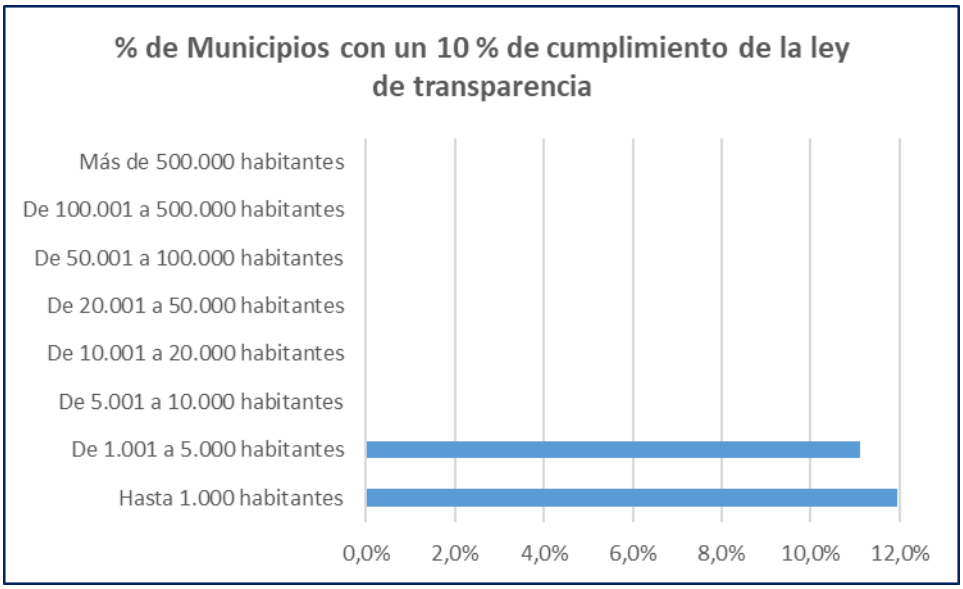



Gráfico 6.13. % de Municipios con un 10 % de cumplimiento de la ley de transparencia. Elaboración propia.

Varios datos interesantes apuntalan las afirmaciones anteriores. El primero de ellos, que si la media de municipios que declara cumplir únicamente un 10 % de la ley es

del 6,6 por cien, dicho índice sube prácticamente al doble en los ayuntamientos de hasta 1.000 habitantes (12 %), y es del 11 % en aquellos que tienen entre 1.001 a 5.000 habitantes. En el resto de grupos de municipios, de cualquier tamaño y población, no hay ninguno de ellos que declare un nivel de cumplimiento tan escaso. Ni uno solo, la proporción es del cero por cien.

Por otro lado, hemos visto que la media de municipios que no superan el 50 % de cumplimiento de la ley son el 34,4 %. Dicho índice aumenta hasta el 50 % en los municipios de hasta 1.000 habitantes, y es todavía del 41,4 % en aquellos entre 1.001 y 6.000 vecinos. Sin embargo, no hay ningún ayuntamiento de entre 100.001 a 500.000 habitantes, ni de aquellos que superan los 500.000 habitantes, que observe un cumplimiento de la ley de hasta el 50 %; o, dicho de otra manera, en los dos grupos de municipios mayores, todos ellos declaran porcentajes de cumplimiento de la normativa de transparencia mayores, nunca por debajo del 50 %.

Finalmente, si la media de municipios que afirman cumplir totalmente la ley de transparencia al 100 % es del 13,2 %, esta cifra desciende a la mitad en aquellos que tienen hasta 1.000 habitantes, donde solo el 6,5 % alcanza dicha observancia. Por el contrario, el porcentaje de cumplimiento de los ayuntamientos de más de 500.000 habitantes multiplica por 5 el de los más pequeños, y es del 33,3 %. Y todavía mayor es el de los municipios de entre 100.001 y 500.000 vecinos, que llega al 40,7 % (esto es, 4 de cada 10 municipios de dicho tamaño declaran un cumplimiento total de la ley de transparencia).

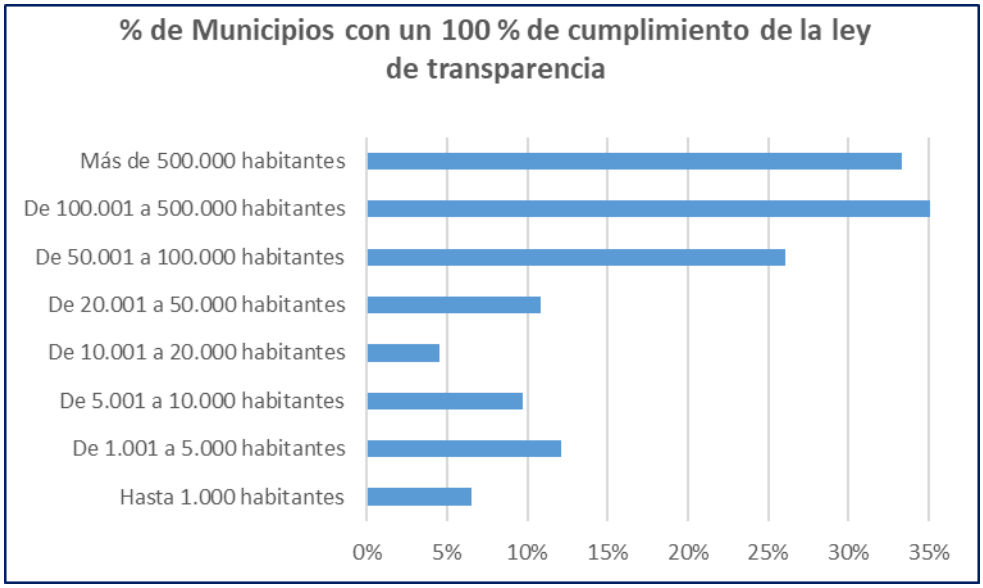



Gráfico 6.14. % de Municipios con un 100 % de cumplimiento de la ley de transparencia. Elaboración propia

### 6.5.2. Aspectos total o parcialmente incumplidos en materia de publicidad activa.

Uno de los objetivos de la investigación en el presente campo es hacer un balance del cumplimiento por parte de los municipios de las obligaciones que las leyes de transparencia establecen en materia de publicidad activa. La norma estatal realmente no evaluó los recursos ni la situación de partida de que estos disponían a la hora de

configurar tales obligaciones. Y el balance que algunos estudios han realizado sobre la materia, considerando el conjunto de Administraciones públicas españolas, no permiten hablar de un cumplimiento total. Por el contrario, aunque se subrayan en los mismos los importantes esfuerzos de adaptación que muchas entidades públicas están realizando, se apuntan debilidades como la ausencia de reglas claras sobre los términos del deber de publicación, lo que provoca dispersión y falta de sistemática –temática y cronológica- en la información publicada, o la existencia de filtros que dificultan la indexación por parte de los motores de búsquedas usualmente utilizados, sin criterios claros de actualización y plazos de permanencia, así como en formatos poco reutilizables. La definición de aspectos cualitativos de los deberes de publicidad activa (dónde, cómo, cuándo y por cuánto tiempo, entre otros), así como la dotación a todos los órganos de garantía de competencias para supervisar su cumplimiento, se convierten así en líneas oportunas de reforma o concreción de la normativa, aunque sea por vía reglamentaria (Fernández Ramos, 2018).

El legislador estatal ha establecido un amplio catálogo, que detalla una ingente cantidad de documentos y datos, muchos de ellos de gran relevancia, que deben ser objeto de publicidad activa. Este es un elemento loable y positivo de la norma, y lo es más al considerar la existencia de un gran campo para la ampliación de dicha información, por vía de la legislación autonómica y de los reglamentos y ordenanzas locales, que está siendo realmente colmado. Es por ello que este aspecto de las leyes de transparencia, la información a publicar sin que el ciudadano la solicite, apenas ha sido objeto de críticas; por el contrario, se considera un factor bien valorado dentro del contenido de la norma (Guichot, 2016); mucho más si a ello se añade que además se prevé que se dé publicidad a la información que se solicite con mayor frecuencia.

Sin embargo, y precisamente por la gran cantidad de datos cuya difusión automática y periódica prevén las leyes de transparencia estatal y autonómicas, los ayuntamientos no ofrecen un grado total de cumplimiento en este terreno.

Los datos de nuestro estudio muestran, en primer lugar, que existe una grandísima variedad de respuestas sobre **los ítems pendientes de cumplimiento**, en materia de publicidad activa, que incluyen prácticamente todo tipo de contenidos, sin perjuicio de que algunos de los datos que necesariamente deben ser difundidos se omitan en mayor medida que otros. Por otro lado, se advierte que al relacionar la información y datos que debiendo publicar, todavía tienen pendientes de elaboración, sistematización y/o actualización, así como de su consiguiente publicidad, una mayoría de ayuntamientos suele destacar aquellos más básicos, obviando otros ítems que aluden a informaciones más especiales o complicadas, aunque tampoco los ofrezcan en sus páginas web y/o portales de transparencia.

A la hora de detallar la información que tienen pendiente de publicitar, algunos de los municipios no solo han considerado la ley estatal de transparencia, Ley 19/13, y los datos que la misma enumera, sino también las leyes autonómicas que en cada caso deben cumplir, que en muchos casos amplían la información relativa a la actividad municipal y a sus responsables que debe ofrecerse al ciudadano. De ahí que algunos de los municipios cumplan a grandes rasgos con la ley estatal, pero no con la autonómica (ello ocurre, por ejemplo, en gran medida, con algunos ayuntamientos catalanes, ya que la ley autonómica es más exigente).

Si enumeramos la información pendiente de publicitar, y lo hacemos destacando aquella que un mayor número de ayuntamientos declara contravenir, sorprende el hecho de que varios de estos datos estén comprendidos en el bloque de información económica, presupuestaria y estadística. En particular, la referente a su actividad de contratación, respecto de la cual la ley de transparencia exige publicar todas las cuestiones más relevantes relativas a todos los contratos (objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, procedimiento utilizado para su celebración, publicidad, número de licitadores, identidad del adjudicatario, así como posibles incidencias como modificaciones, desistimiento, renuncias…). Son muchos los responsables de la transparencia municipal que señalan que gran parte de esta información no la publican, mencionando asimismo la relativa a los contratos menores, así como los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la normativa. Si llama la atención es, en primer lugar, porque la contratación es una actividad esencial de las Administraciones públicas, que emplea un importante volumen de recursos públicos; y en segundo lugar, porque ya antes de la Ley de Transparencia, la propia Ley de Contratos del Sector Público, en su versión vigente entonces, exigía la publicación de tales datos en el perfil de contratante de las entidades del sector público.

Tras los contratos, el ítem que más frecuentemente omiten los ayuntamientos en su información publicable, es el relativo a la o las Cartas de Servicios municipales, y del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos. Un número muy importante de ayuntamientos declaran no tenerlas disponibles para la ciudadanía en sus páginas web, incluyendo a algunos de ellos que han señalado que ni siquiera disponen de dicha documentación, que todavía no han elaborado.

También dentro del bloque de información económica, destacan como datos cuya publicación se incumple de forma más repetida en los ayuntamientos, los relativos a los convenios suscritos, que la ley obliga a relacionar, dando detalle sobre sus elementos clave, como son sus partes firmantes, objeto, plazo de duración, y eventuales obligaciones económicas que establecen, entre otros.

Tras esta información, otros datos cuya publicación resulta incumplida con más frecuencia por parte de los municipios, son los que concretan la agenda institucional de la persona titular de la alcaldía y de los concejales, información prácticamente igualada en grado de inobservancia a aquella relativa a la relación de puestos de trabajo (RPT) y retribuciones del personal laboral y funcionario del ayuntamiento, detallado por categorías.

Las subvenciones y ayudas públicas concedidas (tal y como indica la ley, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios), es otro de los ítems más generalmente incumplidos en su publicación. De nuevo sorprende la contravención de una obligación de publicidad que también la Ley General de Subvenciones exige dar a conocer, a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, es otra de las cuestiones que, debiendo figurar en los portales o páginas web municipales, resulta muy complicado encontrar. En este terreno, tal y como se aludirá al mencionar los obstáculos que los municipios declaran tener para cumplir la normativa de transparencia, apenas existe a nivel municipal información estadística relativa ni a esta cuestión ni a otras, resulten o no exigidas por la ley. Así, un importante número de ayuntamientos, aquejados de una

acuciante falta de personal, señalan que les resulta imposible manejar la información para elaborar a partir de la misma indicadores con los que cotejar los datos de su gestión en los diversos campos, o estadísticas sobre cuestiones diversas, que pudieran resultarles útiles para analizar su actividad y poner en marcha eventualmente procesos de mejora.

**INFORMACIÓN CUYA PUBLICACIÓN RESULTA MÁS FRECUENTEMENTE INCUMPLIDA POR LOS AYUNTAMIENTOS**

Gestión contractual, incluyendo contratos menores y estadística sobre procedimientos de adjudicación
Carta/s de servicios y grado de cumplimiento de los compromisos
Convenios suscritos
Agenda institucional del Alcalde y Concejales
Relación de puestos de trabajo (RPT) y retribuciones del personal
Subvenciones y ayudas públicas concedidas
Estadísticas sobre grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos
Urbanismo, Obras públicas y Medio Ambiente
Funciones, Organigrama, Corporación Municipal
Información presupuestaria
Planes y Programas de Objetivos (Municipal, de Gobierno, Estratégico..)
Ordenanzas y Reglamentos. Reglamento de Participación Ciudadana
Cuentas anuales e Informes de Auditoría y Fiscalización
Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales
Información básica (biografía y/o curriculum, datos de contacto) de cargos electos
Catálogo general de servicios municipales
Código Ético, Código de Conducta y Buen Gobierno de los altos cargos
Inventario general del patrimonio
Catálogo actualizado de procedimientos administrativos
Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares
Retribuciones de Altos Cargos
Gestión de personal (Oferta Empleo público, procedimientos selectivos…)

Tabla 6.2. Información cuya publicación resulta más frecuentemente incumplida por los ayuntamientos. Elaboración propia.

Tampoco la información relativa a Urbanismo, Obras Públicas y Medio Ambiente, se publicita en el grado que la ley de transparencia exige. En este sentido, una importante proporción de ayuntamientos presentan grandes carencias a la hora de ofrecer a la ciudadanía documentos como los Planes y Programas medioambientales, o los Estudios de impacto ambiental y paisajístico.

Por otro lado, existen cuatro bloques de información que presentan un grado de inobservancia similar en los municipios españoles. En primer lugar, la Información institucional y organizativa municipal, ya que existe un buen número de ayuntamientos que no ofrece, o lo hace de forma muy incompleta, los datos que exige la ley de

transparencia relativos a sus funciones y estructura organizativa, incluyendo un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional, así como datos de los miembros de la Corporación municipal.

Del mismo modo, existen municipios con incumplimientos destacables relativos la información presupuestaria que exige la ley de transparencia (presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera). De nuevo llama la atención, siendo el presupuesto anual un documento esencial en la gestión de cualquier Administración, cuyo detalle y ejecución debería poder conocer cualquier ciudadano.

En tercer lugar, los ayuntamientos presentan importantes carencias respecto a la publicación de las Actas de Plenos, de Juntas de Gobierno, o de Consejos sectoriales. Se trata de documentos esenciales y de gran interés para conocer los acuerdos de los principales órganos de gobierno, así como los debates que preceden a los mismos.

Finalmente, la información relativa a la planificación municipal tampoco resulta fácilmente al alcance de la ciudadanía, ya que muchos municipios no la publicitan. Dentro de la misma deberían figurar documentos clave como son los Planes y Programas de Objetivos, el Plan de Actuación Municipal, el Plan de Gobierno o el Plan Estratégico. La ley exige que su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, información que obviamente tampoco se ofrece, y que en muchos casos resulta imposible de elaborar para municipios pequeños y aun de tamaño mediano.

Continuando con los datos y documentos pendientes de publicar, podemos concluir que tampoco se cumplen las obligaciones de publicidad activa en relación con la Información de relevancia jurídica, ya que muchos municipios tampoco publicitan su normativa básica, Ordenanzas y Reglamentos.

Por otra parte, existe toda una serie de información cuya publicidad todavía presenta incumplimientos destacables a nivel municipal, lo que resulta preocupante dada la relevancia de algunas de las cuestiones a que la misma se refiere. En ese grupo encontramos la documentación relativa a:

- Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo
- Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales
- Información básica (biografía y/o curriculum, incluyendo sus datos de contacto) sobre el alcalde, así como sobre los representantes del gobierno, o sobre los representantes de la oposición y cargos no electos.
- Catálogo general de servicios municipales, así como las sedes de los servicios y equipamientos de la correspondiente entidad, con dirección, horarios de atención al público y enlaces a sus páginas web y/o direcciones de correo electrónico
- Código Ético, Código de Conducta y Buen Gobierno de los altos cargos

- El inventario general del patrimonio
- Catálogo actualizado de los procedimientos administrativos a disposición del ciudadano, con indicación de su objeto, trámites, plazos, sentido del silencio administrativo, y en su caso formularios asociados, especificando los susceptibles de tramitación electrónica
- Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos
- Reglamento de Participación Ciudadana
- Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades municipales. Las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo
- Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos, así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos
- Resoluciones administrativas y judiciales relevantes que afecten al Ayuntamiento (en el orden contencioso, laboral, etc.)
- Información relativa la planificación y gestión de personal: Oferta pública de empleo; las convocatorias de personal y sus resultados; los contratos laborales temporales o de interinidad…
- La relación de los bienes inmuebles que sean de propiedad municipal o sobre los que ostenten algún derecho real
- Documentación del departamento de Intervención, Tesorería. Temas de Hacienda pública. Relación completa de proveedores, pagos a los mismos
- Evaluaciones de la aplicación de las normas
- Empresas públicas municipales
- Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)
- Registro de Grupos de Interés
- Etc.

Las carencias de publicidad activa relativas a las cuestiones anteriores, son las que declaran los ayuntamientos que cumplen razonablemente las obligaciones de transparencia, pero que no lo hacen en su totalidad, y que por tanto han detallado aquellas cuestiones todavía pendientes. Existen, sin embargo, un número todavía importante de municipios cuya situación es diversa, entre los cuales podemos diferenciar distintas tipologías o grupos:

Así, en primer lugar, algunos municipios ya antes de la entrada en vigor de la Ley 19/13, LTAIPBG, publicaban datos e información en muchas áreas, como como ejemplo contratos, presupuestos y cuentas, obligados por la legislación sectorial; sin embargo, pese a la entrada en vigor de la ley de transparencia, no han realizado grandes avances.

En una situación similar se encuentran un segundo grupo de municipios que solo señalan lo que han cumplimentado, calificándolo de básico; el resto les faltaría. Algunos de estos, por ejemplo, declaran publicar únicamente la información económica (presupuesto y cuenta), y algún documento adicional, como las ordenanzas municipales, las actas de los plenarios, las ofertas de empleo del ayuntamiento, o determinada información urbanística.

Existen, por otro lado, bastantes municipios que se encuentran muy retrasados en cuanto a cumplimiento de la ley, ya que todavía están trabajando en el Portal de Transparencia, que está en fase de implantación. Este grupo de ayuntamientos están llevando a cabo los desarrollos técnicos necesarios para poder poner la información a disposición pública. En esta fase inicial, están centrados en el diseño el portal, en sus distintos apartados y en la determinación del contenido de cada uno de ellos. Incluso los más avanzados de este colectivo están aún en la trastienda, elaborando información que todavía no ofrecen. La gestión de los contenidos del Portal todavía está en desarrollo, y muchos de los documentos a publicar no existen (por ejemplo, la RPT, o Cartas de Servicios, o la Programación anual).

Las situaciones de los municipios de este último grupo son ligeramente diversas: algunos han comenzado a ofrecer datos, pero les falta publicar toda la información correspondiente a la anualidad en curso, mientras que otros se encuentran en pleno proceso de traslado de datos a la empresa que gestiona el Portal. Un buen número de los mismos tienen un vacío de información anterior, que debían publicitar desde hace ya tiempo, obligados por ordenaciones sectoriales en vigor, y que no cumplieron: por ejemplo, información contractual y económica de años anteriores, al no disponer de soporte documental adecuado.

Finalmente, existe un número relevante de ayuntamientos que no cumplen totalmente con la ley de transparencia, lo hacen solo de forma parcial; es decir, no llegan a completar para los diversos datos y materias todos los requerimientos de las leyes, la estatal y la autonómica. Ejemplos: publican los planes estratégicos, pero no indican sus grados de cumplimiento; publican los contratos menores, pero no de todos sus departamentos, sino que faltaría por incluir los de algunos de ellos; publican los presupuestos municipales, pero no las modificaciones de crédito; publican el catálogo de servicios, pero faltan los criterios y compromisos de calidad, y por tanto también la información estadística sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios. Alguno de los responsables encargados de la transparencia en uno de los ayuntamientos de este último grupo, incluso se plantea interesantes cuestiones en torno al grado de cumplimiento de la ley:

> “Resulta difícil cuantificar el grado de cumplimiento de la ley de transparencia, ya que no existen referencias, pudiéndose plantear cuestiones como: ¿Todos los ítems tienen el mismo valor en su grado de cumplimiento? ¿Cómo se miden los ítems que sí están publicados, pero a los que les faltan algunos de los aspectos establecidos en la ley?” (Entrevista nº 6)

En cuanto a las previsiones de futuro, algunos municipios, pese a incumplir gran parte de los requerimientos de la ley, están trabajando en la buena dirección (algunos cuentan desde fechas muy recientes con personal para su desarrollo), por lo que es razonable pensar que puedan aumentar el grado de observancia de la norma. Otros, sin

embargo, declaran que los ayuntamientos pequeños no pueden cumplir con determinadas obligaciones, como grabación de plenos, informes medioambientales, estadísticas, etc.

### 6.5.3. Requerimientos pendientes para un eficaz cumplimiento de la ley por parte de los ayuntamientos.

En otro orden de cosas, a la hora de valorar el grado de obediencia a la normativa, no solo hay que mencionar los contenidos que configuran la publicidad activa y cuya difusión exige la ley, sino que también existen en la misma otros requerimientos, que los municipios no observan en su totalidad, referidos a diversas cuestiones de capital importancia para conseguir los objetivos de transparencia y acceso a la información pública que la norma persigue. Entre las cuestiones que se encuentran en muchos casos pendientes de implementación, y que por tanto constituyen terrenos de potencial mejora en el ámbito municipal, podemos destacar las siguientes:

- El tema de los datos abiertos, open data, o información abierta procesable. Se encuentra pendiente el realizar una decidida apuesta municipal por facilitar en formatos abiertos y reutilizables todos aquellos datos que los ayuntamientos utilizan en su labor cotidiana de servicio a la ciudadanía.
- La implementación administrativa del proceso de acceso a la información pública, tampoco se ha llevado a cabo en todos los municipios.
- La práctica totalidad de ayuntamientos tiene pendiente la automatización de la publicación de datos y de forma previa, de los propios procedimientos administrativos. Esta cuestión se encuentra en relación con la todavía precaria puesta en marcha de la administración electrónica (sede electrónica, notificaciones electrónicas, presentación de solicitudes para servicios públicos por vía telemática).
- La configuración del entorno web municipal exigiría en bastantes municipios un mayor trabajo de arquitectura de la información, que posibilitara accesos más directos, claros y estructurados a la información que exigen las leyes estatal y autonómicas de transparencia.
- La publicación de datos se lleva a cabo en bastantes ayuntamientos con un considerable retraso. Los distintos departamentos no realizan un seguimiento de la información, por lo que el mantenimiento y renovación de los datos es una de las cuestiones más problemáticas a la hora de cumplir la norma, ya que la falta de recursos en ayuntamientos de tamaño pequeño y escasa población impide mantenerlos actualizados, principalmente aquellos cuya elaboración supone una carga añadida de trabajo.
- También en un número relevante de municipios resta como un tema pendiente el perfeccionar la amabilidad de los datos presentados, su formato y su presentación, organizar la información y adecuarla. En definitiva, mostrar la información de forma más accesible, ya que en muchos casos resulta mejorable la claridad y sencillez a la hora de presentar la información, por ejemplo haciéndolo con un uso preeminente de elementos gráficos y visuales en la información presupuestaria.
  A partir de la entrada en vigor de la ley, aquellos ayuntamientos que cuentan con algún tipo de recursos humanos dedicados aún de forma parcial a la transparencia, están trabajando en seguridad e integridad de la información, así

como en accesibilidad de la misma y en interoperabilidad. Aunque se está avanzando, todavía queda muchísimo por hacer.

- La práctica totalidad de ayuntamientos aún no disponen de los medios técnicos y humanos para la difusión por internet de los archivos de audio (podcast) o de los vídeos de las sesiones de los plenos municipales.
- Finalmente, una gran mayoría de los municipios se encuentra aún en una fase incipiente en todo lo relativo a Información y Atención al ciudadano, Relaciones con la ciudadanía y la sociedad, y Participación ciudadana (la propia instrumentación de mecanismos y su publicidad).

En definitiva, los municipios han comenzado su andadura hacia la transparencia, recorriendo tramos más o menos largos del camino, pero con un importante trecho por recorrer en materias como contenidos pendientes, estructuración de la información, automatización y actualización de datos, reutilización de los mismos y mayor participación ciudadana.

### 6.6. Grados de dificultad/sencillez de las obligaciones legales de transparencia.

La implantación de la ley de transparencia, tanto la estatal básica como las autonómicas -con requerimientos en algunos casos adicionales y diversos-, e incluso de las ordenanzas municipales en la materia, entraña a priori no poca dificultad para los municipios. En este sentido, diferentes estudios tanto a nivel estatal (Rivas, 2016; Beltrán-Orenes & Martínez-Pastor, 2016) como autonómico (para Cataluña, Moreno-Sardá et Al., 2017), han constatado la existencia de importantes dificultades para adaptarse a una regulación de transparencia que es novedosa, así como la existencia de reticencias en publicar datos abiertos por parte de las administraciones locales. Pese a destacar los esfuerzos y los avances habidos, que son notables, lo cierto es que los municipios no proporcionan información suficientemente transparente y de calidad, por lo que no se han constituido en entes capaces de generar confianza y de servir de base a formas de participación fundamentada. Faltan recursos materiales y humanos, en ciertas ocasiones una voluntad política decidida, que además en ocasiones se altera con los cambios de gobierno municipales, pero sobre todo falta una cultura de transparencia que permee profundamente a los ayuntamientos, hasta sus cimientos.

De ahí que en este campo resulta de sumo interés conocer la opinión de los ayuntamientos, con objeto de apreciar hasta qué punto les ha resultado dificultoso o, en el otro extremo, sencillo, cumplir las numerosas obligaciones que, en materia de publicidad activa, de acceso a la información pública y en materias conexas, establece nuestro ordenamiento jurídico.

Varias son las conclusiones a que cabe llegar en este terreno. La primera de ellas, que para los municipios no ha resultado ni resulta fácil poner en marcha la normativa de transparencia. En este sentido, en una puntuación de 0 a 10[149], los ayuntamientos españoles arrojan una media de casi 7 puntos (6,92), lo que equivale a reconocer a la efectiva implantación de la transparencia un grado de dificultad bastante notable.

[149] La escala utilizada toma como escala de valores 0= Ninguna dificultad; 10= Máxima dificultad.

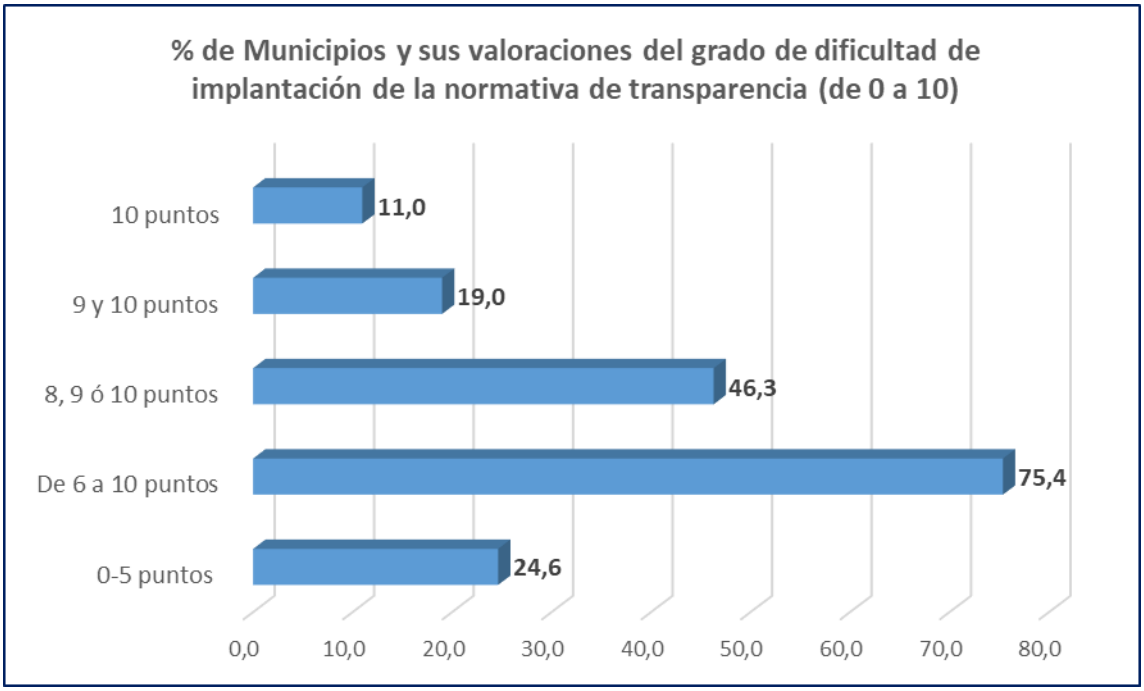



Gráfico 6.15. % de Municipios y sus valoraciones del grado de dificultad de implantación de la normativa de transparencia (de 0 a 10). Elaboración propia.

Por otro lado, solo un municipio de cada cuatro (el 24,6 %) valora dicha dificultad de 0 a 5, mientras que el 75,4 % sitúan la complejidad de los requerimientos de la normativa en el intervalo más alto, esto es, de 6 a 10.

Desglosando dichos datos, casi uno de cada dos municipios (el 46,3 %) puntúa el grado de dificultad de sus obligaciones de transparencia con 8, 9 o 10 puntos; prácticamente uno de cada cinco (el 19 %) le asigna una puntuación de 9 ó 10; y más de la décima parte de los ayuntamientos (el 11 %), le otorgan el máximo grado de dificultad (10 puntos).

El nivel de dificultad se eleva a medida que nos encontramos ante municipios más pequeños, con un número menor de vecinos, de modo que sus carencias de todo tipo y lo complicado que les resulta instrumentar unos requerimientos complejos, provocan que la valoración que realizan de la dificultad que les supone el cumplir las leyes de transparencia aumente significativamente. Y en el extremo opuesto encontramos los municipios más grandes, cuyos recursos humanos, financieros y tecnológicos son mayores, lo que lógicamente es un elemento esencial que está en la base de la menor puntuación que asignan al grado de dificultad para cumplir íntegramente la ley.

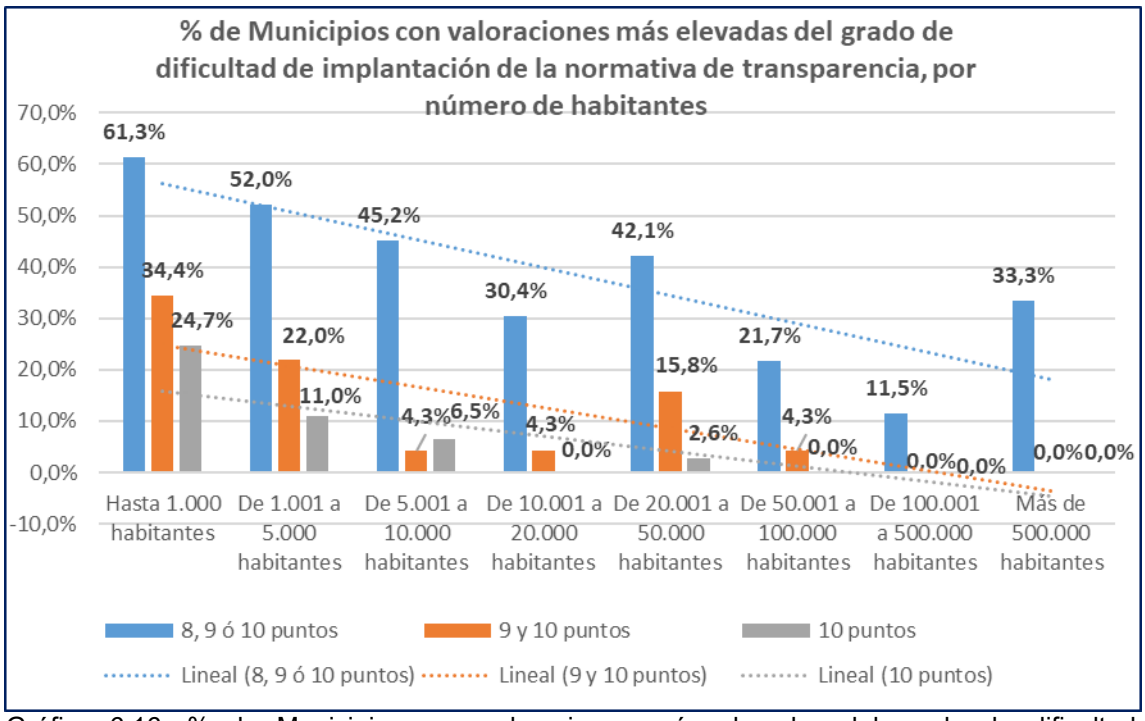



Gráfico 6.16. % de Municipios con valoraciones más elevadas del grado de dificultad de implantación de la normativa de transparencia, por número de habitantes. Elaboración propia.

Así, los municipios que valoran con un 8, un 9 ó un 10 el grado de dificultad del cumplimiento total de la ley de transparencia son el 61,3 % de los que tienen hasta 1.000 habitantes, mientras que son prácticamente la mitad (33,3 %) de los que superan los 500.000, y aún proporciones mucho menores si consideramos las poblaciones que poseen entre 100.000 y 500.000 habitantes (11,5 %), o aquellas que están entre 50.000 y 100.000 vecinos (21,7 %).

En la misma línea, si consideramos el porcentaje de municipios que estima en un 9 ó en un 10 el grado de dificultad de implantar totalmente la normativa de transparencia, estos son más de un tercio (el 34,4 %) de los que tienen hasta 1.000 habitantes, y a partir de ahí la proporción va descendiendo, de modo que no hay ningún ayuntamiento de entre 100.001 y 500.000 vecinos, ni tampoco de los que superan los 500.000 habitantes, que otorgue un grado de dificultad tan elevado a la implantación de la ley.

Y finalmente, el nivel de máxima dificultad en la escala (10 puntos) fue la valoración que realizaron un número muy elevado de municipios (el 24,7 %) con población de hasta 1.000 habitantes, lo que equivale a decir uno de cada cuatro. Este porcentaje se va minorando a medida que el tamaño por población de los ayuntamientos aumenta, presumiblemente se incrementa su acceso a mayores recursos, y por tanto estos poseen una capacidad razonable para instrumentar en mayor grado las obligaciones que establece la ley en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información. Así, puntúan también con un 10, el máximo grado de dificultad, el 11 % de municipios de entre 1.001 y 5.000 habitantes; el 6,5 % de los que tienen entre 5.001 y 10.000; y el 2,6 % de los que poseen de 20.001 a 50.000 habitantes. Finalmente, de nuevo no encontramos ningún ayuntamiento de entre 100.001 y 500.000 vecinos, ni tampoco de los que superan los 500.000 habitantes, que evalúe de forma tan dura la dificultad de cumplimiento de las normas en la materia.

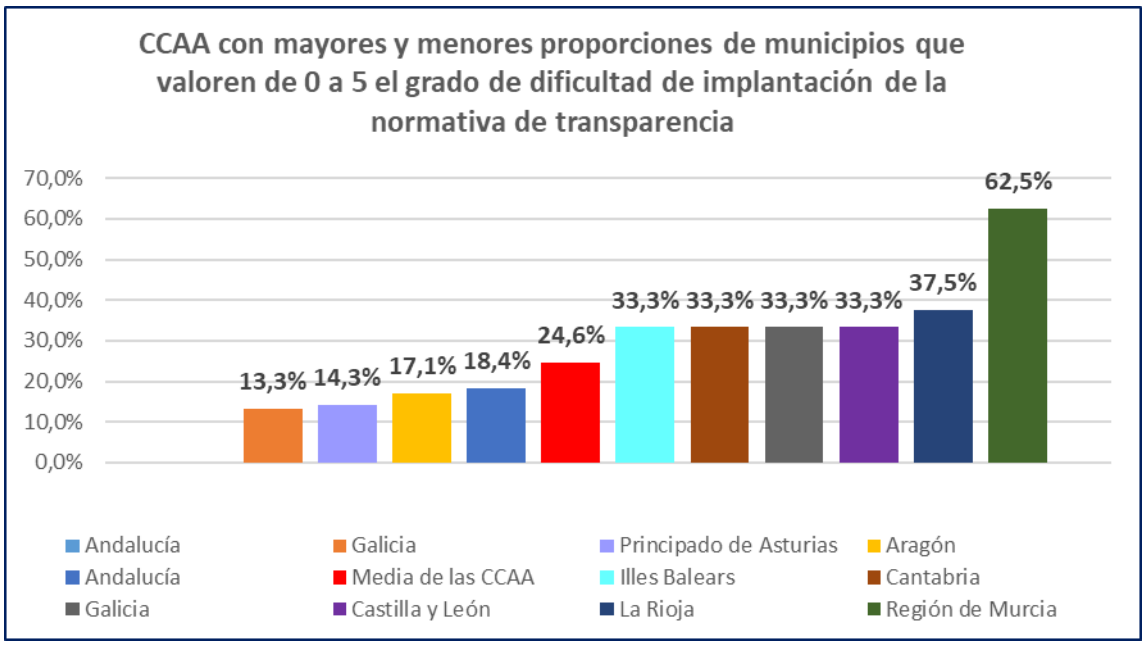



Gráfico 6.17. CCAA con mayores y menores proporciones de municipios que valoren hasta 5 el grado de dificultad de implantación de la normativa de transparencia. Elaboración propia

Por el contrario, en el intervalo de puntuación superior, aquel que evalúa de 6 a 10 puntos la claridad de los datos, encontramos al 92,1% de los municipios de entre 20.001 y 50.000 vecinos; el 95,7% de los que tienen entre 50.001 y 100.000; y el 92,3% de aquellos con una población entre 100.001 y 500.000. La proporción de municipios de hasta 1.000 habitantes que otorgan tal valoración, es muchísimo menor, ya que solo la comparten el 68,9 % de los mismos.

En la situación opuesta, esto es, como comunidades o ciudades autónomas con menores proporciones de municipios que consideran dicho objetivo fácil, destaca Ceuta (que no aparece en el gráfico porque como ayuntamiento único otorga una puntuación expresiva del grado de dificultad de cumplir la ley superior a 5 (en concreto 7); también lo hacen Galicia, Principado de Asturias, Aragón y Andalucía (con valores del 13,3 %, 14,3 %, 17,1 % y 18,4 %, respectivamente).

Idéntica opinión, pero medida esta vez por otra cifra, en concreto a través de la alta proporción de ayuntamientos que han valorado con 8, 9 y 10 -las tres puntuaciones máximas- la complejidad de implementar la ley, poseen tres CCAA, con los porcentajes más altos de ayuntamientos que consideran tremendamente complicado cumplir los requerimientos de las leyes de transparencia. Se trata de Galicia (55,6 %), Navarra (61,5 %) y Aragón (68,6 %).

## 6.7. Evaluación general del cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia por parte de la Administración municipal.

La normativa de transparencia impone a los ayuntamientos un cambio cultural importante, exigiéndoles la difusión permanente y actualizada de numerosa información muy diversa, lo que se completa con la obligación de posibilitar a la ciudadanía el acceso a cualquier otro dato, documento o información que no se halle publicado. Cierto que los

municipios, como ya se ha señalado en el correspondiente apartado, tenían ya múltiples requerimientos de apertura informativa establecida por la legislación local y por numerosas normas sectoriales. Pese a ello, la entrada en vigor de las leyes de transparencia supuso un importante reto para los ayuntamientos, en la medida en que su vigencia les obliga a ordenar recursos humanos, tecnológicos y organizativos, con el objetivo de respetar sus previsiones.

El cumplimiento de la normativa de transparencia no es, pues, una tarea fácil para la administración municipal, que presenta como resultados globales los siguientes:

**En relación a los aspectos tecnológicos imprescindibles para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa**, y salvando aquellos ayuntamientos que tan solo publicitan en su página web una información escasa y parcial, **se encuentran igualados en un porcentaje ligeramente superior al tercio en cada caso (34,5 %), los municipios que utilizan una plataforma gratuita**, proporcionada ya por el Estado, por los Gobiernos autonómicos, por las Diputaciones o por otros entes locales, como los Cabildos canarios, **con aquellos que usan una plataforma realizada con recursos propios** (opción particularmente seguida por los de mayor tamaño y población). Por su parte, **un 24,8 %** han puesto en marcha y emplean **una plataforma realizada por una empresa externa**, mientras que el resto combinan las posibilidades anteriores.

En este campo se ha adolecido de una acción común para contratar soluciones tecnológicas de forma conjunta y más eficiente, al tiempo que se ha pasado a depender en numerosos casos de empresas privadas propietarias de las plataformas y del software.

Por otro lado, tan solo cuatro de cada diez ayuntamientos han previsto el desarrollo de estrategias de mantenimiento o actualización permanente del portal de transparencia utilizado, un dato que resulta preocupante y que lo es más a medida que desciende el tamaño y población de los municipios, que se desploma hasta el 18,3 % de aquellos que tienen hasta 1.000 habitantes.

**En materia de cooperación y colaboración interadministrativa, un elemento fundamental para avanzar en la implantación de la transparencia en los municipios, el balance es bastante mejorable, aunque cabe subrayar la importancia del apoyo que los municipios han recibido (un 55,45 % lo ha hecho),** especialmente los de menor tamaño, ya de los Gobiernos autonómicos, de la AGE, de estructuras como la FEMP, y sobre todo de las Diputaciones. El protagonismo de estas últimas es indiscutible, siendo su cooperación y asistencia técnica a los municipios un hecho tradicional y obligatorio por ley, entre otras cuestiones en materia de administración electrónica en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes. La proporción de ayuntamientos que ha recibido apoyo para poder cumplir con la ley es importante, más no demasiado elevada, teniendo en cuenta lo novedoso de la ley, la complejidad de su cumplimiento y los escasísimos recursos de toda índole de los municipios de pequeño tamaño. Dicha proporción se encuentra además en relación inversa con el tamaño y población de los municipios.

El apoyo básico se ha centrado en cuestiones como el uso de la infraestructura para el portal de transparencia, la formación a los funcionarios/as, la elaboración y puesta a disposición de guías prácticas, o la atención y consulta de dudas, entre otras.

Una vez implantada la ley de transparencia estatal, así como las normativas autonómicas de aplicación a los entes municipales, **el plazo de respuesta a las solicitudes de acceso previsto legalmente, se considera adecuado** por tres de cada cuatro ayuntamientos, una proporción elevada que muy probablemente puede tener relación con el número de solicitudes recibidas.

Precisamente por ello en esta cuestión no existen diferencias importantes entre municipios atendiendo a su tamaño y población, y de hecho las únicas existentes quiebran la tendencia vista hasta ahora, ya que los municipios más grandes reciben un número más elevado de solicitudes, y de ahí que un porcentaje mayor de los mismos consideren el plazo de respuesta establecido por la ley insuficiente, frente a los más pequeños, que al registrar un número muy limitado de peticiones de información, no lo perciben como un problema.

**Los municipios otorgan una valoración importante a la calidad de la información que ofrecen**, variable en función de la cualidad analizada, que oscila entre un 6,97 y un 8,65 sobre 10, y que ordenan de menor a mayor cumplimiento de este modo: veraz y objetiva; clara; comprensible; estructurada; fácilmente localizable; y actualizada. La positiva valoración cabe atribuirla a su situación de partida, en la que apenas se brindaban información ni documentación sobre la actividad municipal, así como al gran esfuerzo realizado, teniendo en cuenta la falta de planificación y la escasez de medios disponibles.

La valoración desciende de forma importante, para todas las cualidades de la información mencionadas, en el caso de los municipios de mayor tamaño y población, que por la falta de recursos de toda índole, humanos, económicos y tecnológicos, generan y proporcionan una información menos valiosa, frente a aquellos más grandes y poblados, que facilitan el acceso a datos y documentos que cumplen en mayor medida los estándares de calidad.

**Los ayuntamientos españoles estiman que su grado de cumplimiento global de la Ley de Transparencia se sitúa en un 64,9 sobre 100**, un balance razonablemente positivo, matizable si consideramos otros datos, **como el que una proporción de municipios ligeramente superior a un tercio (34,4 %), observa un grado de cumplimiento por debajo o hasta el 50 %.** También es destacable que **solo el 13,2 % de los municipios declaran cumplir la normativa de transparencia en su totalidad**, al cien por cien.

En este escenario, si consideramos la situación de las diversas CCAA, son Navarra, Aragón, Extremadura, Principado de Asturias y Castilla-León las que presentan una situación más mejorable.

Son muchísimos los datos que de nuevo apuntalan que el tamaño y población de los municipios influya de forma directa en el grado de cumplimiento de la normativa de transparencia. La tendencia se repite, y son los ayuntamientos más pequeños los que respetan la normativa en menor medida, mientras que los de mayor tamaño poseen porcentajes de cumplimiento mayores. La justificación hay que buscarla en la mayor

capacidad y recursos de estos últimos para garantizar los requerimientos que marca la ley, que además presuponen el que previamente se cuente con una información elaborada, de calidad, disponible, interoperable, que pueda ser actualizada con rapidez, etc. Todo ello es extremadamente difícil para los municipios pequeños, sin personal ni recursos, y que son la gran mayoría en la geografía española. Los más grandes, por el contrario, han podido hacer el esfuerzo de cumplir una normativa cuya observación no es fácil, pero sí razonablemente posible, si se cuenta con los medios para ello.

También existe una **grandísima variedad de ítems pendientes de cumplimiento, en materia de publicidad activa**, que incluyen prácticamente todo tipo de contenidos. Si ordenamos las cuestiones cuya difusión se contraviene en mayor grado, sorprende el hecho de que varios de estos datos estén comprendidos en el bloque de información económica, presupuestaria y estadística. Entre estos, los referentes a la actividad de contratación, siendo algunas omisiones llamativas por su importancia: contratos menores, contratos adjudicados…Tras ellos, las Cartas de Servicios municipales, el grado de cumplimiento de los compromisos, los convenios, las agendas del Alcalde y concejales, la relación de puestos de trabajo, las retribuciones del personal, las subvenciones y ayudas públicas concedidas, la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, datos sobre Urbanismo, obras públicas y medio ambiente.

Tras estas cuestiones, otras áreas de información también presentan importantes carencias, entre ellas, la información institucional y organizativa municipal, los datos presupuestarios, las actas de los órganos de gobierno y la información relativa a la planificación municipal. Finalmente, existe información cuya publicidad todavía presenta incumplimientos destacables a nivel municipal, resultando preocupante por su relevancia: así, las cuentas, declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, o el catálogo de servicios o procedimientos, entre otras materias.

Todo lo anterior sin considerar la situación de algunos ayuntamientos que incumplen en bloque la práctica totalidad de la ley, que tan solo ofrecen información muy escasa sobre aspectos básicos del municipio y alguna otra de tipo turístico, o que se todavía están trabajando en el Portal de Transparencia, que se encuentra en fase de implantación.

Finalmente, hay que señalar **una serie de cuestiones que**, junto con la publicidad activa, **registran incumplimientos o se encuentran en una fase muy incipiente de implementación**. Entre ellas destacan los datos abiertos, open data, o información abierta procesable; el proceso de acceso a la información pública; la automatización de la publicación de datos y de forma previa, de los propios procedimientos administrativos; el entorno web municipal; el retraso en la publicación de datos; o el perfeccionamiento de la amabilidad de los mismos; la difusión por internet de los archivos de audio (podcast) o de los vídeos de las sesiones de los plenos; o las estrategias de relaciones con la sociedad y la participación ciudadana.

En directa relación con la cuestión anterior, los municipios señalan que **el proceso de la efectiva implantación de la transparencia presenta un grado de dificultad bastante notable**, que cuantifican en 6,92 sobre 10.

El grado de dificultad se eleva a medida que nos encontramos ante municipios más pequeños, con un número menor de vecinos, cuyas carencias y lo complicado que

les resulta instrumentar unos requerimientos complejos, provocan que su valoración sobre la dificultad que les supone el cumplir las leyes de transparencia aumente significativamente. Y en el extremo opuesto encontramos los municipios más grandes, cuyos mayores recursos humanos, financieros y tecnológicos están en la base de la menor puntuación que asignan al grado de dificultad para cumplir íntegramente la ley. Dicho argumento se apuntala en numerosos datos resultantes de nuestro estudio; valga, por todos, que uno de cada cuatro municipios con población de hasta 1.000 habitantes, puntúa esta cuestión con un 10, el máximo grado de dificultad, no existiendo ninguno que lo haga en el grupo de los más grandes, aquellos que superan los 500.000 habitantes.

Por Comunidades y ciudades autónomas, son Ceuta, Galicia, Principado de Asturias, Aragón, Navarra y Andalucía, aquellas cuyos municipios consideran en mayor medida que alcanzar los objetivos que marcan preceptivamente las leyes de transparencia no resulta una empresa fácil.

**Finalmente, resulta conveniente apuntar la necesidad de avanzar hacia análisis más profundos**, que vayan más allá de cumplir con los indicadores del sistema, y que sean indicativos del grado de calidad en la aplicación de la norma alcanzado en las entidades locales, considerando otros aspectos importantes como son, entre otros, la institucionalización de la transparencia o la claridad expositiva de las grandes cuentas y las grandes cifras. En esta línea de opinión se mueven numerosos expertos y autores diversos (por todos, García Santamaría& Martín Matallana, 2017).

# 7. EFICACIA JURÍDICA DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

## 7. Eficacia jurídica de las leyes de transparencia en los ayuntamientos españoles.

Una vez en vigor las leyes de transparencia, interesa el estudio de la eficacia jurídica de sus mandatos, que en este apartado se lleva a cabo analizando un doble orden de cuestiones. En primer lugar, y en la medida en que la norma diseña distintos derechos para la ciudadanía, interesa saber el grado de ejercicio real de los mismos en el ámbito local. De otra parte, la necesidad de transparencia en la vida pública, y singularmente en la Administración, se había defendido desde numerosos puntos de vista, destacando los pretendidos efectos que su implantación tendría en aspectos como la lucha contra la corrupción, la satisfacción ciudadana, la eficiencia, o la promoción de la participación ciudadana, entre otras cuestiones. Las consecuencias de la implantación de las normas de transparencia sobre tales factores también se evaluarán, siempre en clave local.

### 7.1. Ejercicio efectivo de los derechos que otorga la normativa sobre transparencia

El derecho de la ciudadanía a una información de calidad se desdobla en el acceso a un importante caudal de información, que se pone a su disposición sin necesidad de que la solicite, así como en el acceso a datos específicos, que se produce vía solicitud de los mismos a la administración correspondiente. En este apartado se analizarán ambas realidades, ponderando en primer lugar cuál ha sido el nivel de ejercicio de tales derechos, esto es, en qué medida se ha consultado la información que ofrecían las webs y portales de transparencia municipales, analizando qué aspectos han interesado más y menos a los vecinos. Igualmente se estudiará qué incidencia han tenido las solicitudes de información en los ayuntamientos, y cuál ha sido su feedback, ya sea procurando la información, denegándola o dejando dicha solicitud sin respuesta.

#### 7.1.1. La demanda ciudadana de información y la voluntad de participación en el ámbito local.

Una cuestión esencial, con la ley de transparencia estatal en marcha y plenamente vigente en el ámbito municipal desde diciembre de 2015, junto con otras normativas autonómicas y reglamentaciones locales en la materia, es el análisis del volumen de demanda ciudadana de información. Interesa comprobar hasta qué punto el nuevo panorama legal, que ha posibilitado a la ciudadanía el acceso a un importante caudal de datos ya directamente -mediante la consulta en las páginas web o portales de transparencia de toda la documentación que los municipios procuran en virtud de sus obligaciones de la publicidad activa-, ya a través de la solicitud de aquella información que no se encuentra publicada y a la que cualquiera que lo desee puede acceder, ha traído consigo cambios en el comportamiento de los vecinos en los diversos municipios.

Varios son los objetivos del estudio en esta área. En primer lugar, medir el interés de la ciudadanía por la información, saber si éste es o no elevado, si se ha incrementado a partir de la entrada en vigor de una normativa que abre puertas y ventanas de las Administraciones. Una segunda cuestión relevante es conocer qué tipo de información, de entre la que necesariamente debe ser objeto de publicidad, se consulta en mayor medida.

Los datos que los ayuntamientos publicitan son de muy diversa índole: la normativa de transparencia ha realizado una selección de información organizativa, jurídica, económica y estadística, entre otros aspectos, que entiende es esencial que los ciudadanos puedan conocer. Pero a partir de ahí, es la ciudadanía la que consulta una u otra tipología de datos en mayor o menor medida.

En directa conexión con el tema anterior, interesa saber quiénes son los peticionarios de información, los individuos o grupos que la solicitan a los ayuntamientos de forma repetida y con qué frecuencia lo hacen.

Finalmente, también resulta relevante conocer las pautas seguidas por los ayuntamientos desde la entrada en vigor de la ley hasta ahora, en relación con las respuestas a las consultas de información habidas. En particular, interesa averiguar si existen solicitudes que no responden; si han denegado el acceso a la información; así como si han otorgado el acceso parcial a alguna de las peticiones, circunstancias todas ellas previstas en las normativas estatal y autonómicas de transparencia y acceso a la información pública.

### 7.1.2. El interés por la información.

El carácter novedoso de la apertura de las Administraciones y las obligaciones legales de transparencia en su configuración actual, producto de las recientes leyes en la materia, tiene como consecuencia el que la ciudadanía no haya asimilado aún en toda su plenitud la importancia que posee el derecho de acceso a dicha información, el enorme interés que las misma puede tener en numerosos ámbitos y el extraordinario potencial que tales datos suponen, tanto para posibilitar que exista una población informada, con herramientas para poder participar de forma consciente en los temas públicos, como para crear nuevos productos y aplicaciones de tales datos, por la vía de la reutilización. Una idea que también ha sido destacada por parte de algunos autores (Jiménez Asencio, 2012, Sánchez de Diego, 2014;), que han incidido en la necesidad de hacer un esfuerzo de concienciación en la ciudadanía de lo que puede suponer la transparencia y, en particular, de las interesantes posibilidades que ofrece el derecho a acceder a la información pública; el derecho a saber sobre aquello que a todos nos interesa, sobre lo público. En particular, se ha apuntado también, en relación con determinados sectores específicos de la sociedad civil interesados en la reutilización de la información pública orientada a la participación, la conveniencia de regular la participación de los mismos en las políticas de información activa, creando de este modo canales fluidos entre ellos y los poderes públicos (Cotino, 2013), lo que sin duda serviría de acicate e iría en la línea de ampliación de la transparencia, por el lado de la demanda.

Algunos estudios realizados en este campo[150] (Cerrillo, 2017) han constatado el bajísimo número de solicitudes de acceso a la información habidas (0,61 peticiones por cada mil habitantes mayores de 16 años), concluyendo que no parece que la Ley 19/2014 en sí misma haya sido un elemento clave para mejorar la transparencia de las

[150] El estudio referenciado toma como ámbito de referencia subjetivo el conjunto de administraciones catalanas, considerando como marco temporal los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la normativa autonómica catalana de transparencia, la Ley 19/2014.

administraciones públicas ni el acceso a la información, no erigiéndose por ello en un elemento innovador en este terreno. El académico presume que tal vez ciertos factores, como el desconocimiento de la existencia del derecho o la incapacidad de la ciudadanía para solicitar información, puedan explicar ese bajo nivel de solicitudes de acceso, y por ello quizá pueda incidirse en tal dirección instrumentando servicios de asesoramiento y apoyo.

Ciñéndonos ya al resultado de nuestra investigación, los ciudadanos tampoco parecen tener un gran interés por la información que los ayuntamientos pueden facilitarles, puesta de manifiesto a través de un número importante de solicitudes de acceso a la misma, que haya aflorado a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/13, LTAIPBG, normativa que facilita y con ello incentiva el poder conseguir datos y documentación sobre el funcionamiento de los ayuntamientos y el perfil de actividad de sus responsables.

Así, en el 56,3 % de los municipios manifiestan haber cursado ninguna o muy pocas solicitudes de información de la ciudadanía. Por su parte, más de un tercio de los mismos (el 34,3 %) califica de pocas las peticiones de información gestionadas. Eso supone que, de forma conjunta, 9 de cada diez ayuntamientos declaran que existe un interés muy limitado por parte de sus habitantes de conocer datos relativos a la actividad municipal, que como vecinos les atañen.

En el otro extremo, tan solo un 8 % de los municipios reconocen haber tramitado un número importante de solicitudes, y tan solo un 1,2 % de los mismos declara haber tenido que gestionar muchas peticiones de información municipal.

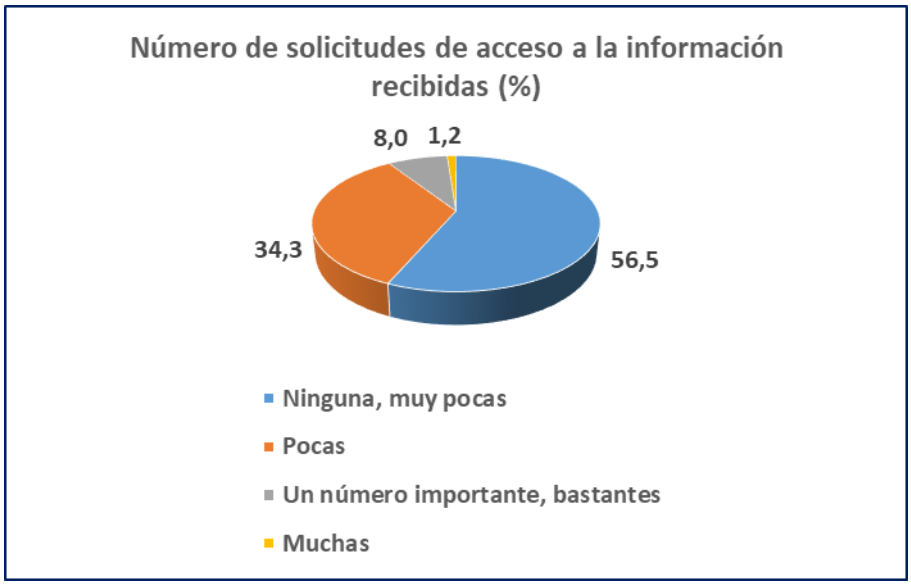



Gráfico 7.1. Número de solicitudes de acceso a la información recibidas (%). Elaboración propia

Si en general el interés por la información es limitado, todavía parece menor a medida que desciende el tamaño y población de los municipios. Así, constatamos que:

- Si el valor medio de municipios que señala no haber gestionado ninguna, o muy pocas, solicitudes de acceso a la información, es del 56,5%, esta cifra se incrementa hasta el 71 % en los pueblos de menos de 1.000 habitantes, y llega al 64 por cien de aquellos que tienen entre 1.001 y 5.000.
- Un 98,9 % de los municipios de menos de 1.000 habitantes (prácticamente su totalidad) declara haber tramitado ninguna, muy pocas o pocas peticiones de información provenientes de sus vecinos.
- En el otro extremo encontramos los ayuntamientos de mayor tamaño y población, los que tienen más de 500.000 habitantes. Entre estos no existe ninguno que afirme no haber gestionado ninguna petición, ni haber tramitado muy pocas. Y en la misma línea, un 33,3 % de los mismos afirma haber tramitado muchas solicitudes de información.
- Finalmente, si la media de municipios que declara haber atendido un número importante de peticiones -bastantes o muchas- es el 9,2 % del total de los encuestados, esta cifra se incrementa considerablemente hasta alcanzar valores de más del doble, e incluso superiores, en los cuatro grupos de ayuntamientos de mayor tamaño y población, siendo el 18,4% en los que tienen entre 20.001 y 50.000 habitantes; el 21,7% para los que poseen entre 50.001 y 100.000; el 18,5% para los que tienen entre 100.001 y 500.000 habitantes; y llega a alcanzar el 33,3% de los municipios que superan el medio millón de vecinos.

La tendencia anterior, esto es, el mayor interés por la información municipal, apreciado a través del número de solicitudes de acceso a la información existentes, a medida que nos encontramos ante municipios con mayor tamaño y población, y viceversa, se aprecia claramente en el gráfico 7.2.

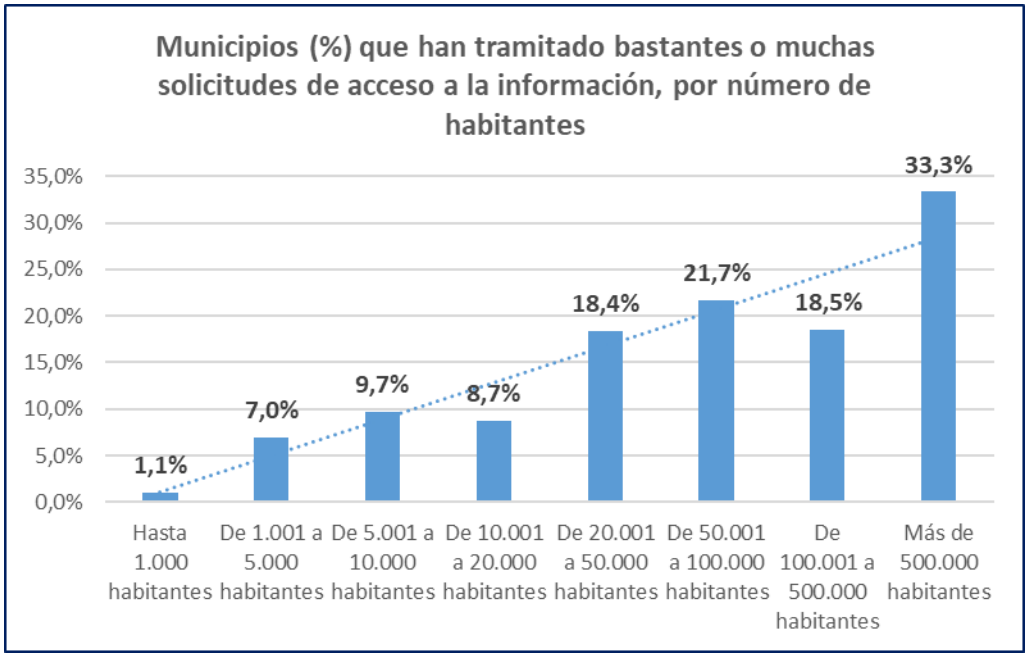



Gráfico 7.2. Municipios (%) que han tramitado bastantes o muchas solicitudes de acceso a la información, por número de habitantes. Elaboración propia

También en las entrevistas a expertos se ha abordado esta cuestión, reforzando los testimonios recogidos los resultados obtenidos en la encuesta. En términos generales, por tanto, no parece existir una demanda ciudadana de información relevante a nivel local. En este sentido han señalado, por ejemplo, que cuando han abierto trámites de información pública en relación con reglamentaciones y otras cuestiones, apenas han registrado respuestas o participación.

No se constata, pues, una gran preocupación por la información a nivel local, salvo en municipios grandes, en los que existe un interés más profesional que particular, ya que las más de las veces son periodistas, o investigadores quienes desean conocer datos concretos sobre alguna materia. La ciudadanía tiene un interés por la información realmente bajo, atribuible a factores culturales, a la sobreabundancia de información en múltiples canales, a un déficit democrático y finalmente, en los municipios de menor tamaño, al predominio del contacto directo frente a los canales oficiales, entre otros elementos justificativos, como pueden una gestión municipal centrada en un número y tipología más limitada de temas que en los municipios grandes, la edad avanzada de la mayor parte de sus habitantes, o el menor uso por parte de los mismos de las tecnologías de la información. En definitiva, todo ello resulta en un interés muy reducido por parte de los vecinos en relación con datos y documentación relativos a sus municipios.

Las solicitudes de acceso a la información recibidas por esta última tipología de ayuntamientos, cuantitativamente son muy pocas, y así se ha subrayado en las entrevistas:

> "Pocas, tenemos muy pocas consultas. En estos municipios pequeños, los ciudadanos preguntan directamente a la alcaldesa o a los concejales, y apenas consultan por la web. El contacto y la relación son muy cercanos" (Entrevista nº 18).

> "Estoy convencido de que las medidas de transparencia son estupendas, pero en un municipio de estas características, con pocos habitantes, donde además la población no tiene acceso a internet y con una media de edad superior a los 70 años, esto tiene poca repercusión"." (Entrevista nº 3).

Por CCAA, aquellas que han tramitado un número de solicitudes de información inferior a la media, son Galicia, Illes Balears, La Rioja, País Vasco, Principado de Asturias, Aragón, Cantabria, y Ceuta. En el extremo opuesto se encuentran Andalucía y la Comunidad de Madrid, las dos Comunidades Autónomas en las que una mayor proporción de ayuntamientos han declarado tramitar un número importante de solicitudes, o muchas (respectivamente lo han hecho el 18,4 y el 22,2 % de los mismos). En particular, la Comunidad de Madrid es la CCAA que cuenta con el mayor índice de municipios que afirman tramitar muchas solicitudes; en concreto, el 8,3 %, frente a la media nacional, que es del 1,2 %.

### 7.1.3. Las materias más y menos consultadas.

La normativa estatal de transparencia establece la obligación de publicidad activa, relativa a una serie de temas, que las leyes autonómicas en la materia reproducen y en muchos casos amplían. Estas cuestiones se agrupan en tres bloques:

- Información institucional, organizativa y de planificación
- Información de relevancia jurídica
- Información económica, presupuestaria y estadística

Los municipios no cumplen tales obligaciones en su totalidad; de hecho, algunos de ellos presentan grandes carencias en la información pública, limitándose a difundir lo más básico. Por otro lado, muchos de ellos no disponen de una herramienta que específicamente les informe del cómputo de consultas para cada materia, un dato que sin embargo sí puede conocerse de forma más simple, mediante contadores de visitas a las diversas páginas web, o incluso de forma intuitiva, por parte de los encargados de difundir tal información en los ayuntamientos. El problema es que estos últimos no suelen disponer de tiempo para dedicar a la transparencia, por lo que difícilmente han podido realizar cálculos sobre las consultas habidas, desde que la ley de transparencia entró en vigor y se han puesto información y documentación variada a disposición de la población. Quizá por ello, y especialmente al no disponer de todos los datos publicados, algunos municipios no han respondido a esta cuestión. Un número relevante de los mismos, sin embargo, sí lo han hecho (aproximadamente 280 municipios), y a partir de sus respuestas podemos concluir lo siguiente:

En general la ciudadanía no consulta la información publicada con mucha frecuencia. De hecho, hay un número de ayuntamientos que oscila entre el 34 y el 76 por cien (dependiendo de las distintas materias difundidas), que declaran que la información no se consulta nunca o casi nunca. Entre los ítems que en menor medida examina la población se encuentran los siguientes:

- Obsequios recibidos
- Resoluciones de Autorización o Reconocimiento de Compatibilidad
- Estadística sobre servicios públicos
- Viajes de los Responsables
- Planes y Programas
- Agendas de los Responsables
- Directrices, Circulares, Consultas

Algunas de estas informaciones en gran parte de los municipios pequeños son inexistentes, ya porque apenas se producen los hechos que las justifican (por la inexistencia de obsequios, la falta de complejidad de las agendas, los limitados viajes…), y en otros casos no se ofrecen a la ciudadanía porque no se elaboran, como la estadística sobre servicios públicos.

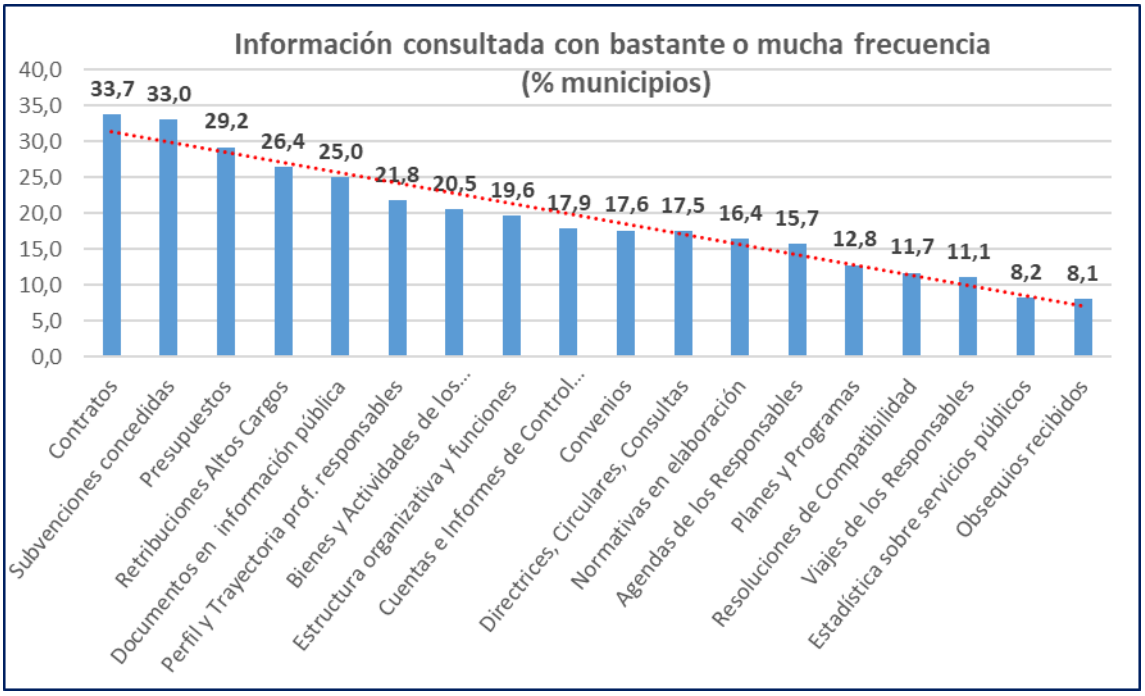


Gráfico 7.3. Información consultada con bastante o mucha frecuencia. Elaboración propia.

En el gráfico 7.3 puede observarse la proporción de municipios que, para cada uno de los diversos tipos de información, declara que ésta se consulta con bastante o mucha frecuencia. De nuevo se observa que no hay ningún tipo de datos que a la ciudadanía interesen demasiado, ya que las dos cifras mayores (un 33,7 % y un 33 %, respectivamente, correspondientes a información sobre contratos y subvenciones concedidas), no son demasiado elevadas, y a partir de las mismas, todas las relativas al resto de ítems son mucho menores.

Como vemos, son los contratos y subvenciones concedidas aquellos datos que un mayor número de ayuntamientos declara que se consultan en mayor medida. Resulta fácil concluir que este patrón de consulta puede corresponderse con personas directamente interesadas, que hayan participado en los procedimientos de licitación contractual o hayan optado a recibir una subvención, más que con los vecinos del municipio en general. A continuación figura el presupuesto, que un 29,2 % de los ayuntamientos identifica como un documento que sus ciudadanos consultan, lo cual también es lógico, dado su carácter esencial en el ámbito económico: se trata del instrumento fundamental para conocer los ingresos y gastos del municipio, por lo que no es extraño que los vecinos lo examinen.

Tras ello, en un 26,4 % de los municipios se accede con relativa frecuencia a las retribuciones de los altos cargos. También resulta comprensible que la índole de dichos datos despierte la curiosidad de los vecinos, especialmente en municipios de pequeño tamaño, en los que la población conoce personalmente a sus representantes.

En uno de cada cuatro ayuntamientos se destaca el acceso de la población a documentos en fase de información pública. Un dato que no es indicativo de un elevado interés o participación en dicho proceso, que sin embargo está diseñado para que la

población intervenga, una vez conocidos los documentos respecto de los cuales puede manifestar su opinión y/o intereses.

El perfil y trayectoria profesional de los responsables, así como las Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, son las materias que se han consultado con bastante o mucha frecuencia, respectivamente, en un 21,8 y un 20,5 de los municipios. Vale para los mismos idéntica argumentación que la esgrimida más arriba, esto es, la lógica curiosidad de la ciudadanía sobre aspectos importantes de sus representantes, más intensa en los ayuntamientos de menor tamaño y población, en los que los vecinos conocen directa y personalmente a sus cargos electos. Esta explicación sirve asimismo para justificar ese 19,6 % de los municipios en los que la población consulta con elevada frecuencia la estructura organizativa y funciones del propio ayuntamiento, una información que precisamente por su carácter básico es natural que resulte de interés.

Finalmente, las Cuentas e Informes de Control Financiero constituyen una información que en un 17,9 % de los municipios resulta muy o bastante analizada por los ciudadanos. De nuevo nos encontramos ante datos de índole económico que son básicos y que por ello suelen ser visualizados por la población.

La frecuencia de la consulta del resto de datos está por debajo de las cifras anteriores, y todo ello puede ser claramente advertido en el gráfico aludido.

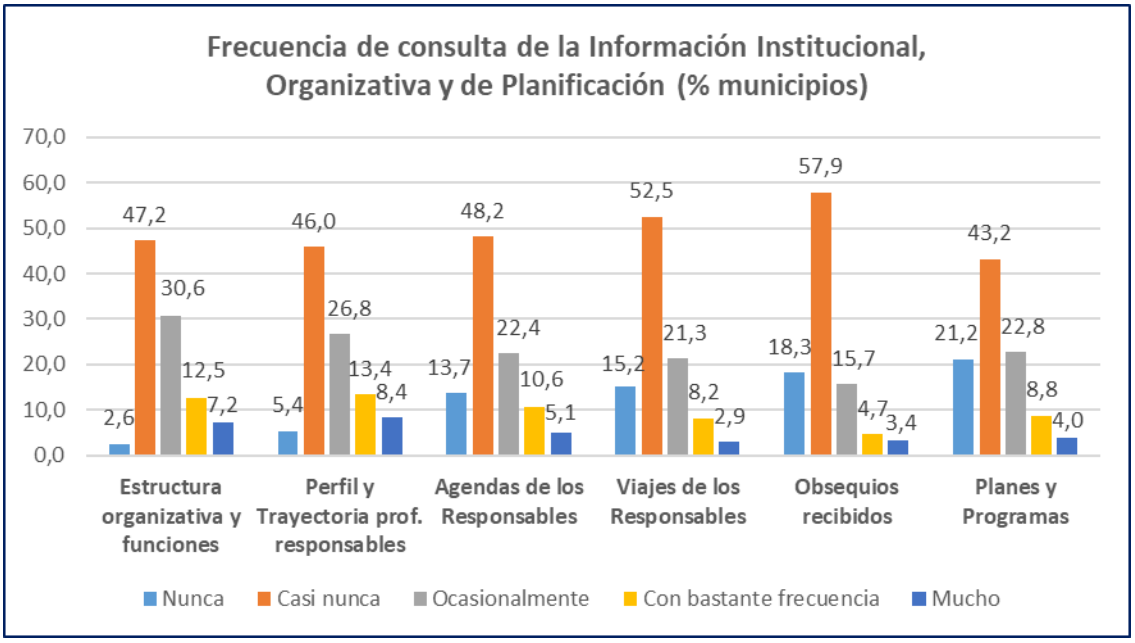



Gráfico 7.4. Frecuencia de consulta de la Información Institucional, Organizativa y de Planificación (% municipios). Elaboración propia.

Por otro lado, en los gráficos 7.4, 7.5 y 7.6 se advierte el detalle de la frecuencia de consulta de toda la información que exige la ley de transparencia, tanto la de índole institucional, organizativa y de planificación, como la de relevancia jurídica y, finalmente, la de carácter económico, presupuestario y estadístico.

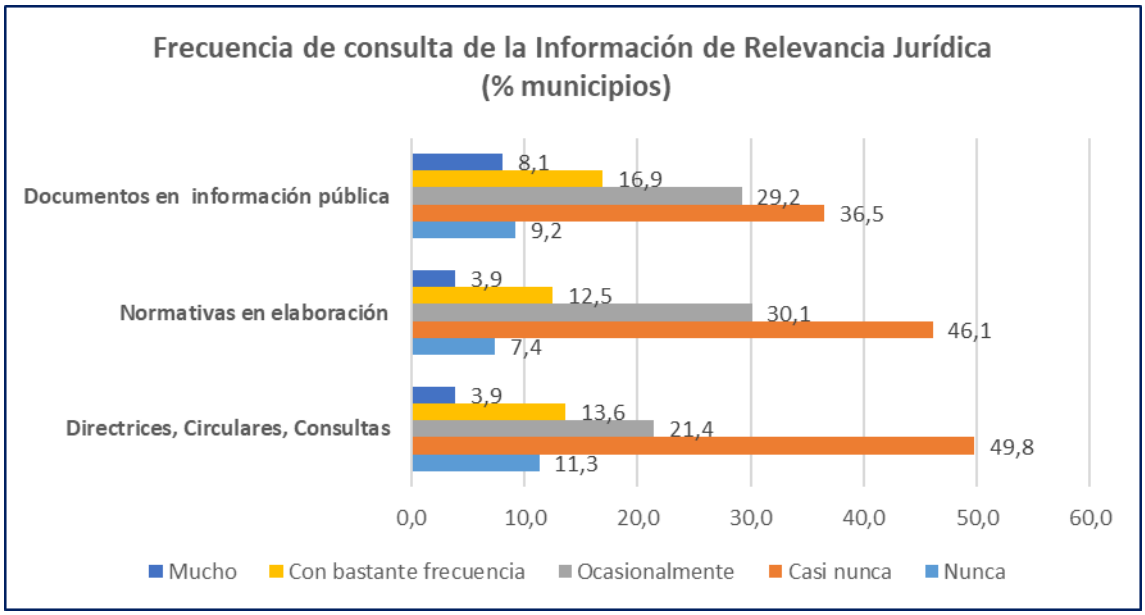



Gráfico 7.5. Frecuencia de consulta de la Información de Relevancia Jurídica (% municipios). Elaboración propia.

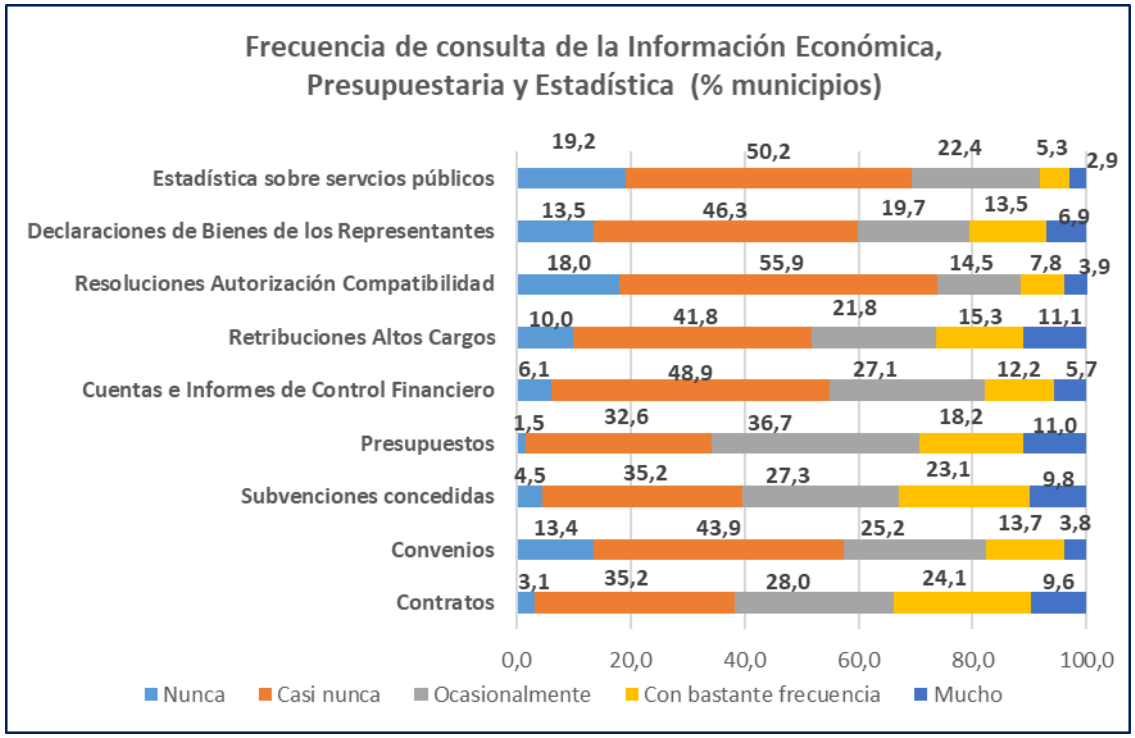



Gráfico 7.6. Frecuencia de consulta de la Información Económica, Presupuestaria y Estadística (% municipios). Elaboración propia

Los responsables de los ayuntamientos han señalado la frecuencia con que se accede a las diversas materias cuya difusión exige la normativa de transparencia estatal,

y junto a ello se han referido a otros documentos y cuestiones, que resultan de interés para sus vecinos y que por ello suelen ser bastante consultadas. Entre estas destacan la información urbanística; el blog municipal; los procesos selectivos de personal; los impuestos municipales; las resoluciones judiciales que afectan a temas controvertidos del municipio; temas de transporte; medio ambiente; demografía; fiestas locales, etc.

El interés por la información que se ofrece por parte de los municipios en los portales de transparencia y/o páginas web, pese a no ser demasiado significativo, está más acentuado en los ayuntamientos de mayor tamaño y población, mientras que en los más pequeños, especialmente en algunas cuestiones, resulta absolutamente irrelevante. Esta tendencia se produce en relación con todos los tipos de información que comprenden las obligaciones de publicidad activa, ya sea la de índole organizativo, económico y estadístico o respecto de los datos y documentación de relevancia jurídica. La investigación arroja numerosos datos que permiten claramente identificar el referido patrón; en concreto, en referencia a los diversos ítems que los ayuntamientos deben publicitar, se observa que:

- Si como valor medio, en uno de cada dos municipios (49,8 %) nunca o casi nunca se consultan los **datos relativos a la estructura organizativa y funciones**, el tamaño y número de vecinos de los mismos permiten introducir importantes matices en dicha afirmación. Así, en los municipios mayores, tales valores son mucho más reducidos, en concreto suponen el 22,7% de los que tienen entre 20.001 y 100.000 habitantes; el 20,8% de los que están entre 100.001 y 500.000, y no hay ningún municipio por encima de medio millón de vecinos en el que la ciudadanía no consulte nunca o casi nunca dicha información.

  De hecho, en el 31,8 % de los municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes, y en el 37,5 % de los que cuentan con una población entre 100.001 y 500.000, la información correspondiente a la estructura organizativa y funciones del ayuntamiento se examina con bastante frecuencia o mucho; y finalmente, todos los municipios de más de 500.000 vecinos declaran que dichos datos se consultan mucho.

  La estructura organizativa y funciones de los responsables municipales interesan mucho más a los vecinos, como datos relevantes de lo que hace su ayuntamiento y del modo en que se ordena el tejido y órganos administrativos para conseguir tales objetivos, a medida que el municipio es más grande, mientras que la curiosidad y preocupación por estos aspectos de la administración municipal descienden de forma considerable en los municipios más pequeños, donde apenas se consulta este tipo de información.

- Idéntica propensión presentan los resultados relativos a la frecuencia de consulta de la información correspondiente al **perfil y trayectoria profesional de los responsables**, datos que se consultan mucho en todos los municipios de población superior a 500.000 habitantes, y que por el contrario, en un 81,7% de los municipios de menos de 1.000 vecinos, y en un 65,3% de los que tienen entre 1.001 y 5.000, la ciudadanía no accede a los mismos nunca o casi nunca.

- Por lo que respecta a las **agendas de los responsables**, de nuevo observamos que constituye una información interesante para la ciudadanía de los municipios grandes, ya que en la totalidad de los ayuntamientos que superan el medio millón de habitantes, estos datos se consultan con bastante frecuencia. De igual modo, en el 45,8 % de aquellos con un rango de población entre 100.001 y 500.000 habitantes, se accede a las agendas de los titulares de los diversos órganos municipales con bastante frecuencia o mucho, lo que solo ocurre en el 2,9 % de los municipios de menos de 1.000 vecinos. Precisamente en este último grupo de ayuntamientos, los de menor tamaño y población, en un 87,5 % de los mismos los ciudadanos no consultan dicha información nunca o casi nunca.

- En cuanto a la publicidad activa de la información relativa a los **viajes de los responsables municipales**, sabemos que con carácter general se trata de datos a los que apenas se accede, ya que más de dos tercios de los municipios españoles (el 67,6 %) no los consultan nunca o casi nunca. Dicha premisa puede afinarse en mayor grado matizándola a través del filtro del tamaño del municipio y su población, ya que los ayuntamientos de menos de 1.000 vecinos que nunca o casi nunca buscan tal información son muchos más, en concreto el 81,4 %. En el otro extremo se sitúan los municipios con mayor número de habitantes, los que superan el umbral del medio millón de vecinos; todos ellos consultan los datos sobre viajes realizados por los responsables municipales con bastante frecuencia.

- La misma pauta se advierte al analizar la frecuencia del acceso a los datos relativos a los **obsequios recibidos**, que es muy escasa, ya que en un 76,2 por cien de los municipios tales datos no se consultan nunca o casi nunca. Sin embargo, de nuevo en los ayuntamientos más pequeños, con menos de 1.000 habitantes, tal cifra se incrementa hasta el 88,2 %. Un patrón diferente al de los municipios más grandes, lo que se advierte de forma nítida a través de dos cifras: en primer lugar, el hecho de que en la totalidad de los ayuntamientos cuya población supera el medio millón, dicha documentación se consulta ocasionalmente; y por otro lado, en casi uno de cada cuatro municipios de entre 100.001 y 500.000 habitantes (en el 24,1%), la información correspondiente a los viajes de los responsables se visualiza con bastante frecuencia o mucho.

- En relación a la documentación publicitada por los municipios correspondiente a los **planes y programas anuales y plurianuales**, en ocho de cada diez municipios de menos de 1.000 habitantes no se consulta nunca o casi nunca. En todos los ayuntamientos de más de 500.000, sin embargo, se accede a dichos datos ocasionalmente; mientras que el total de municipios en los que los ciudadanos también analizan tal información ocasionalmente o incluso con bastante frecuencia es del 60 %, en el grupo de los que tienen entre 20.000 y 100.000 vecinos, y del 66,7 % de aquellos que están entre 100.001 y 500.000 habitantes.

  La información correspondiente a la planificación municipal resulta, por tanto, mucho más relevante, y de ahí el mayor acceso a la misma, por parte de la ciudadanía de los municipios más grandes y poblados, en contraposición al limitado interés por la misma que observan los vecinos de los ayuntamientos más

pequeños, que apenas conceden valor a la publicidad activa de la misma, preceptiva según la normativa de transparencia, a tenor de la escasa frecuencia con que la consultan.

- Nuevamente se repite la tendencia anterior, en este caso en relación al acceso por parte de la ciudadanía a las **directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas** de los particulares. Si un 77,8 % de los municipios de menos de 1.000 vecinos no buscan nunca o casi nunca dicha documentación, más de la mitad de los ayuntamientos de entre 20.000 y 100.000 vecinos (52,4%), así como de aquellos entre 100.001 y 500.000 (el 54,2 %), manejan las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas ocasionalmente o con bastante frecuencia.

- Tampoco las **normativas en proceso de elaboración** parecen interesar demasiado a los pequeños municipios, ya que el 73,6% de los municipios que no alcanzan los 1.000 habitantes, y el 56,3% de los que tienen entre 1.000 y 5.000, no acceden a las mismas nunca o casi nunca. No hay, sin embargo, ni un solo ayuntamiento de más de 500.000 habitantes en idéntica situación, ya que en la totalidad de los mismos la ciudadanía suele interesarse por el íter procesal de tales normas con bastante frecuencia. Finalmente, una proporción elevada de los ayuntamientos más grandes (el 71,4% de aquéllos entre 20.000 y 100.000 vecinos, y el 70,8 % de los de población entre 100.001 y 500.000), accede a dicha documentación ocasionalmente o con bastante frecuencia.

  De nuevo a mayor tamaño y población del municipio, mayor interés de la ciudadanía por la información, en este caso la relativa al proceso de producción de normas municipales, en el que se brinda a los vecinos la posibilidad de conocer el contenido de los textos legales, intervenir e influir con sus opiniones, y viceversa.

- Por lo que respecta a los **documentos en periodo de información pública**, también se advierten importantes diferencias entre el exiguo interés que levantan en los pequeños municipios (un 61,6 % de los de menos de 1.000 habitantes no los consulta nunca o casi nunca), frente a la mayor atención que despiertan en la ciudadanía de los núcleos más grandes y poblados: así, el 61,9 % de los que poseen una población entre 20.001 y 50.000, y el 75 % de los que tienen entre 100.001 y 500.000 vecinos, los consultan ocasionalmente o con bastante frecuencia.

- La información sobre **contratos** es otro de los exponentes de las profundas divergencias existentes entre municipios grandes, más poblados, y los pequeños, con un número reducido de vecinos, que son una inmensa mayoría en el panorama de nuestro país, en punto a la información que la normativa de transparencia obliga a la Administración local a publicitar.

  Varias cifras confirman la tendencia según la cual a medida que decrece el tamaño y población, se diluye el interés por los datos ofrecidos en los portales de transparencia y páginas web: si todos los ayuntamientos de más de 500.000 habitantes consultan la información contractual con bastante frecuencia o mucho,

dicha proporción es del 60 % en los que están entre 100.001 y 500.000; del 47,6 % en los que tienen una población entre 20.001 y 50.000; del 28,4 % de los que están entre 5.000 y 10.000 vecinos; y tan solo del 13,7 % de los que cuentan con menos de 1.000 habitantes.

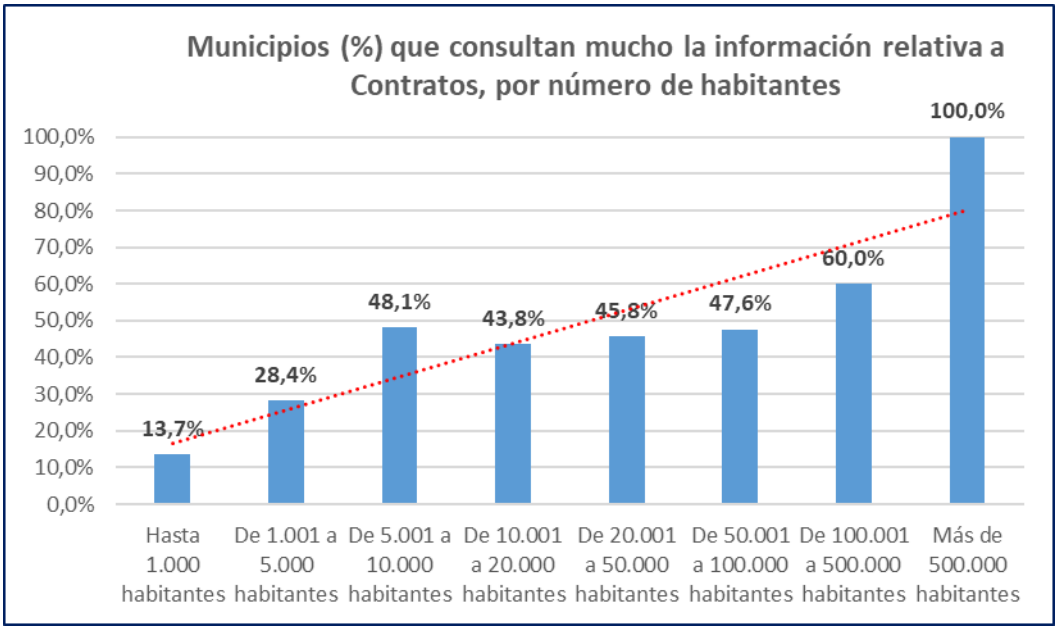



Gráfico 7.7. Municipios (%) que consultan mucho la información relativa a Contratos, por número de habitantes. Elaboración propia.

- También en punto a la **información sobre convenios** que las diversas normas de transparencia, estatal y autonómicas, obligan a las administraciones a difundir y hacer pública, la frecuencia de acceso a la misma varía mucho conforme el municipio aumenta en tamaño y población. Cierto que no se trata de un tipo de datos que se consulten demasiado, ya que la media de municipios que acceden a los mismos con bastante frecuencia o mucho es realmente baja, del 17,6 %. Sin embargo, esta frecuencia desciende todavía más en el caso de los ayuntamientos más pequeños, los que cuentan con menos de 1.000 habitantes, ya que solo en un 6,8 % de los mismos se accede con frecuencia o mucho a la documentación justificativa de los convenios suscritos. En el 79,5 % de estos últimos municipios, así como en el 65,8 % de los que poseen una población de entre 1.001 y 5.000 vecinos, estos no consultan nunca o casi nunca dicha información. En los ayuntamientos más grandes -aquellos que superan el medio millón de habitantes-, el interés ciudadano se incrementa, ya que en la totalidad de los mismos la ciudadanía accede ocasionalmente a la información sobre convenios celebrados por el municipio.

- Sorprende bastante que la información correspondiente a **subvenciones y ayudas públicas concedidas** no se consulte más en las entidades locales, ya que como valor medio son más los municipios en los que no se accede a la misma nunca o casi nunca (39,8 %), que aquellos en los que los ciudadanos la visualizan con bastante frecuencia o mucho (33 %).

Sin embargo, y como ocurre en el resto de materias a cuya difusión obliga la normativa de publicidad activa, en los municipios más pequeños y con menos habitantes, el interés de estos últimos por las subvenciones otorgadas y sus datos fundamentales se desdibuja mucho más, ya que los ayuntamientos de menos de 1.000 vecinos que declaran que sus habitantes no examinan nunca o casi nunca tal información totalizan un 67,1 %, frente a los de mayor población que se encuentran en idéntica situación, que son muchos menos: en concreto el 19 % de los que tienen entre 20.001 y 100.000 habitantes; el 12 % de los que están entre 100.001 y 500.000; no habiendo ninguno de población superior en los que el interés por la información subvencional sea tan reducido.
En la misma línea, se observa que en un 42,9 % de los ayuntamientos que poseen entre 20.001 y 100.000 habitantes, la documentación correspondiente a subvenciones concedidas se consulta con bastante frecuencia o mucho, lo que también ocurre en el 76 % de aquellos cuya población se sitúa entre 100.001 y 500.000 vecinos.

De nuevo, pues, se confirma, también para la información relativa a ayudas concedidas, que a mayor tamaño y población del municipio, se incrementa el interés de los vecinos por los datos que la normativa obliga a difundir, con objeto hacer transparente la gestión municipal, procurar su conocimiento y la formación por parte de la ciudadanía de una opinión informada. Y a la inversa, en los municipios más pequeños, los vecinos no muestran un gran afán por conocer los datos correspondientes a la gestión que llevan a cabo sus ayuntamientos, medido por su escaso acceso a la información difundida en portales de transparencia o páginas web municipales.

- Los **Presupuestos** constituyen el documento financiero fundamental que recoge todos los ingresos y los gastos del municipio para un periodo anual. Su análisis permite discernir cuáles han sido las finalidades y objetivos a las que asignan los recursos públicos, así como el origen de los fondos de que dispone el municipio. A priori parece ser un documento muy interesante de conocer, tanto en su conformación inicial, como en las modificaciones presupuestarias que eventualmente puedan producirse a lo largo del ejercicio económico. Sin embargo, y siguiendo la tónica general de las diversas materias que se difunden en las webs municipales, el interés de la ciudadanía por los mismos no es muy elevado, aun siéndolo más que con relación a otras cuestiones.

  En este contexto, observamos que en los municipios con mayor población, la información presupuestaria resulta más consultada que en los pequeños y poco poblados, donde se advierte una cierta indiferencia hacia la información presupuestaria del ayuntamiento. Así, tal y como puede advertirse en el gráfico 7.8, casi en 6 de cada diez municipios (en el 58,9 %) de menos de 1.000 habitantes, así como en el 43,2 % de los que tienen entre 1.001 y 5.000, la ciudadanía no consulta nunca o casi nunca el presupuesto de la entidad. Dicha proporción se reduce a medida que nos encontramos ante municipios de mayor población, una tendencia descendente que culmina con ese 13,6 % de municipios

entre 20.001 y 50.000 vecinos; el 4 % de los que tienen entre 100.000 y 500.000, y finalmente, ningún ayuntamiento que supere dicha cifra de habitantes.

Por el contrario, en el 54,5 % de los ayuntamientos con una población entre 20.001 y 50.000 vecinos, así como en el 52 % de los que tienen entre 100.000 y 500.000 habitantes, estos acceden ocasionalmente a la información presupuestaria. Y en el caso de los ayuntamientos de más de medio millón de ciudadanos, en todos ellos se consultan los presupuestos municipales con bastante frecuencia.

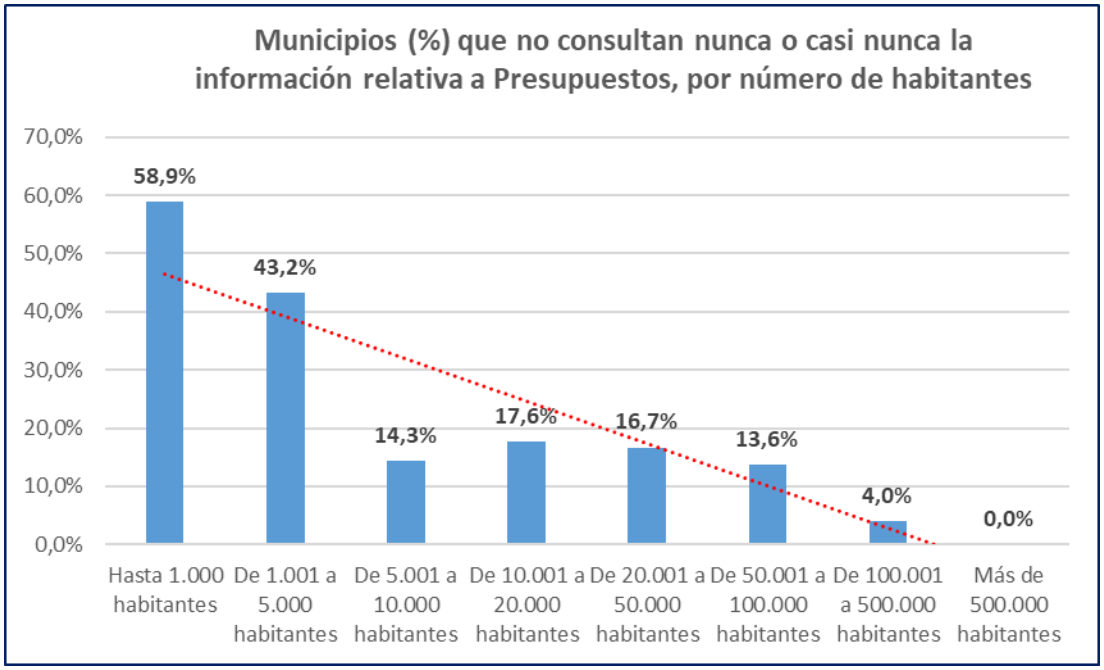



Gráfico 7.8. Municipios (%) que no consultan nunca o casi nunca la información relativa a Presupuestos, por número de habitantes. Elaboración propia.

- Las **Cuentas anuales y los informes de control financiero**, son documentos esenciales para comprobar la rendición de cuentas de los gestores públicos municipales, ya que a través de las cifras que arrojan las primeras, y de la opinión de los auditores externos, expresado en los segundos, se puede conocer el comportamiento en el plano de legalidad y financiero de los responsables de los fondos públicos. Y la rendición de cuentas es un objetivo clave de las leyes de transparencia estatal y de las autonómicas, presente en los preámbulos y exposiciones de motivos de dichas normas.

  La consideración como objetivo básico no se ve secundada por el interés ciudadano, que es escaso, ya que, como hemos dicho, en una media del 55 por cien de los ayuntamientos españoles, cuentas públicas e informes financieros no se consultan nunca o casi nunca. Pero todavía es mucho mayor la proporción de municipios pequeños y menos poblados en los que apenas se accede a dicha

información: en concreto, son el 72,6% de los de menos de 1.000 vecinos, y el 64,9% de los que están entre 1.001 y 5.000 habitantes.

- Por lo que respecta a las **Retribuciones e indemnizaciones de altos cargos**, aun siendo una de las variables más consultadas dentro de las diversas materias que se difunden en los portales de transparencia y/o webs de los entes locales, son muchos los municipios donde nunca o casi nunca se accede a tales datos (en concreto, el 51,7 % del total). Y de nuevo, siguiendo lo que ya es una tendencia habitual para todas las cuestiones objeto de difusión en materia de publicidad activa, en los ayuntamientos pequeños y poco poblados, todavía se consulta tal documentación mucho menos. Así, dicho valor medio se incrementa 28 puntos porcentuales, hasta situarse en el 79,5 % de ayuntamientos de población inferior a 1.000 habitantes, en los que la ciudadanía nunca o casi nunca busca en la web municipal lo que perciben sus altos cargos en concepto de retribuciones ni de indemnizaciones, en su caso, con ocasión del abandono de sus puestos.

- Las **Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad** que afecten a los empleados públicos, así como las que permiten el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos, son también un tipo de información de escasísimo interés para la ciudadanía, ya que en casi 3 de cada 4 municipios (el 73,8 %) nunca o casi nunca se accede a tales documentos. Ello mismo ocurre en una proporción mayor de ayuntamientos pequeños y poco poblados (84,9%), los de menos de 1.000 habitantes. De nuevo el tamaño y la población son factores que influyen directamente en el interés por la información.

- En cuanto a las **Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales**, también son documentos muy poco consultados por los vecinos de los municipios españoles, ya que en casi seis de cada diez ayuntamientos (en el 59,8 %), aquellos no los consultan nunca o casi nunca.

  El número de habitantes de los municipios nos permiten, sin embargo, introducir algunos matices en dicha afirmación, en la medida en que el interés por tal información se incrementa en los núcleos municipales más poblados, y desciende drásticamente a medida que la población es menor. Así, en el 82,2 por cien de los municipios de menos de 1.000 vecinos, y en el 70,8 por cien de los que están entre 1.001 y 5.000, la ciudadanía nunca o casi nunca accede a las declaraciones anuales de bienes y actividades de sus servidores públicos. Unos datos que mejoran ligeramente en los ayuntamientos más poblados, ya que en todos aquellos que superan los 500.000 habitantes, dicha información se consulta con bastante frecuencia. Y en el 36 % de los municipios que tienen una población entre 100.001 y 500.000, sus ciudadanos acceden a tal documentación con bastante frecuencia o mucho.

- Finalmente, la **información estadística sobre servicios públicos** tampoco constituye una cuestión que atraiga la información de la ciudadanía, ya que en un 69,4 % de los municipios no se accede a la misma nunca o casi nunca. Todavía menos se consulta en los ayuntamientos pequeños, ya que la proporción de los

mismos en los que sus ciudadanos nunca o casi nunca analizan dichos datos, se incrementa hasta el 85,3 % en los municipios de menos de 1.000 habitantes, y hasta el 80 % en los que están entre 1.001 y 5.000 vecinos.

Varias son las razones que explican que el interés por la información publicada por los ayuntamientos sea mayor en los más grandes y poblados, mientras que descienda de forma importante a medida que su tamaño y número de habitantes decline. Algunas de estas justificaciones son válidas prácticamente para casi todas las cuestiones de difusión preceptiva por los entes municipales, mientras que otros argumentos explican más bien el escaso o nulo acceso en los municipios más pequeños a determinadas materias.

En primer lugar, determinadas gestiones, actividades o informaciones a publicar son privativas de los municipios de mayor población, mientras que en los más pequeños y con un número menor de vecinos o no tienen lugar o apenas se producen, de modo que al no darse cuenta de dichas realidades en las webs municipales, es difícil que la ciudadanía acceda a tales informaciones o documentos. En los municipios más grandes sí pueden hacerlo, y de ahí que las cifras demostrativas del acceso sean mayores. Es el caso de la información correspondiente a los viajes, agenda de los responsables municipales, obsequios recibidos, declaraciones de compatibilidad de altos cargos, etc. Es fácil adivinar que en los ayuntamientos más pequeños quizá los responsables no cuenten con una agenda digna de ser publicada por su complejidad, no hagan demasiados viajes, no reciban regalos importantes, o no lleguen a producirse en su devenir profesional las circunstancias que justificarían una resolución de compatibilidad de actividades.

Por otro lado, determinada información los municipios más pequeños no la producen, ni la poseen, y por ello no la difunden, mientras que los ayuntamientos más grandes y poblados sí la proporcionan en sus páginas web. Los municipios menores no cuentan con recursos ni en número ni con el perfil adecuado para poder dar cumplimiento a las importantes y en muchos casos complejas exigencias de las normativas estatal y autonómicas de transparencia. Un ejemplo lo constituye la información estadística sobre servicios públicos, prácticamente imposible de elaborar por los municipios más pequeños. De nuevo podemos afirmar que difícilmente se puede consultar una información y datos que en muchos casos no se procuran en las páginas web municipales.

Finalmente, las características de los municipios más poblados y de sus habitantes, así como los perfiles y el estilo de vida de los mismos, explican asimismo la menor frecuencia de acceso a gran parte de la información que las entidades municipales están obligadas a procurar. En este apartado consideraríamos un importante número de argumentos explicativos del pálido interés y de la exigua participación de los escasos vecinos que viven en los municipios más pequeños. Uno de ellos es precisamente el reducido número de habitantes con que cuentan algunos de estos pueblos, lo que limita mucho sus perfiles, y con ello su acceso a los datos y documentos municipales. En relación con esta cuestión, sabemos que en algunos núcleos municipales, la mayor parte de la población adulta son agricultores, ganaderos…, con intereses muy alejados en muchos casos de la gestión municipal. Unos vecinos muy diversos a los de los grandes núcleos, mucho más urbanos, donde la mayor población posibilita que existan otros modelos de ciudadano, en muchos casos más proclive a consultar datos, en ocasiones por razones profesionales (periodistas, investigadores, académicos….). También en los

municipios más grandes existen más grupos y asociaciones que en los pueblos pequeños, interesados muchas veces en determinadas áreas de la gestión municipal.

El envejecimiento de la población es un factor clave en los núcleos rurales, de menor tamaño y población, en los que el acceso a la información municipal y la frecuencia de dicho acceso son muy escasas. La mayor edad de dichos habitantes determina, en muchos casos, un menor nivel cultural, lo que explica también la dificultad de acceso y el menor interés por algunos de los datos y documentos publicados, como pueden ser, por ejemplo, las cuentas y los informes de control financiero, que exigen ciertos conocimientos técnicos para su adecuada comprensión.

La diversa edad se relaciona asimismo con un elemento cultural que lleva consigo en términos generales, una voluntad y/o capacidad de participación más intensas en la gente más joven en los asuntos públicos, un sentimiento de tener derecho a conocer, a intervenir, a participar, que muchas veces no se produce con la misma fuerza en la población más mayor, la que mayoritariamente vive en los núcleos rurales, menos poblados.

Junto a ello, los vecinos de mayor edad manejan en mucho menor grado la tecnología, disponen de menores recursos en la materia, etc, un elemento que dificulta el acceso a la información a través de la web. Este factor se multiplica por la brecha tecnológica que se produce en los municipios más pequeños y que afecta a toda la población, cuyas conexiones a internet, instalaciones y equipamientos informáticos son en muchos casos muy deficientes, y también están dificultando un acceso a la información vía internet, que resulta mucho más fácil y accesible a la población que vive en los núcleos municipales mayores.

Finalmente, también se apunta un elemento que no va en la dirección de intensificar la consulta de la información municipal a través de un portal, y es el hecho de que la mayor cercanía de los vecinos a su ayuntamiento y a los responsables del mismo en los núcleos más pequeños, lleva a que en muchos casos las consultas de datos e información se lleven a cabo personal y directamente, en los contactos que hace posible una vida cotidiana muy distinta a la de los grandes ayuntamientos, donde los ciudadanos tienen al ayuntamiento más lejos, a la par de que la organización municipal es más compleja e impide o dificulta ese contacto personal, que se ve sustituido por la consulta de la información a través de la web. Incluso en muchos casos determinados datos, por ejemplo sobre los responsables municipales, los vecinos de los núcleos municipales más pequeños ya los conocen y no tienen necesidad de consultarlos, frente lo que ocurre en los municipios más grandes, en los que dichas circunstancias son inimaginables.

Todos los elementos anteriores explicarían de forma acumulativa la menor frecuencia de acceso a los diversos datos e información publicada en las webs locales, en los municipios de menor tamaño y población, y viceversa, el mayor interés de los vecinos de los núcleos más grandes, con un número de habitantes más elevado

### 7.1.4. Perfil de los ciudadanos solicitantes de información.

Las solicitudes de acceso a la información a los ayuntamientos, con objeto de conocer datos y documentación que no se encuentra publicada en sus páginas web y portales de transparencia, son reducidas en número, pues ya hemos visto que en un 56,5 % de los mismos apenas reciben ninguna o muy pocas, junto a un 34,3 % que reciben pocas. Ello no obstante, interesa saber quiénes son los peticionarios de la información, las personas o colectivos que aprovechan en mayor medida las facilidades de acceso a los datos de que dispone la Administración local en las distintas esferas de la gestión pública, que las nuevas normativas han procurado.

En este sentido, el mayor volumen de solicitudes de información procede de ciudadanos que las formulan de forma individual. Valorada la afluencia de peticiones de datos en una escala de 0 a 10, los municipios han situado como valor medio las solicitudes ciudadanas cuantificándolas en un 4,24. El 64,8 % de los ayuntamientos han valorado la frecuencia de tales peticiones ciudadanas de información de 0 a 5, mientras que un valor ligeramente superior a un tercio (el 35,2 %) lo ha hecho puntuándola de 6 a 10.

Tras los ciudadanos que solicitan información por razones personales, el siguiente grupo de peticionarios por importancia son los profesionales, personas que requieren información que puede serles necesaria o útil por motivos relacionados con su ocupación habitual (periodistas, investigadores, abogados…). Sus solicitudes de información no son, sin embargo, muy numerosas, ya que han sido evaluadas con un valor medio de 2,64 en una escala de 0 a 10, y solo uno de cada cinco municipios (el 20,6 %) han valorado la frecuencia de tales peticiones de 6 a 10.

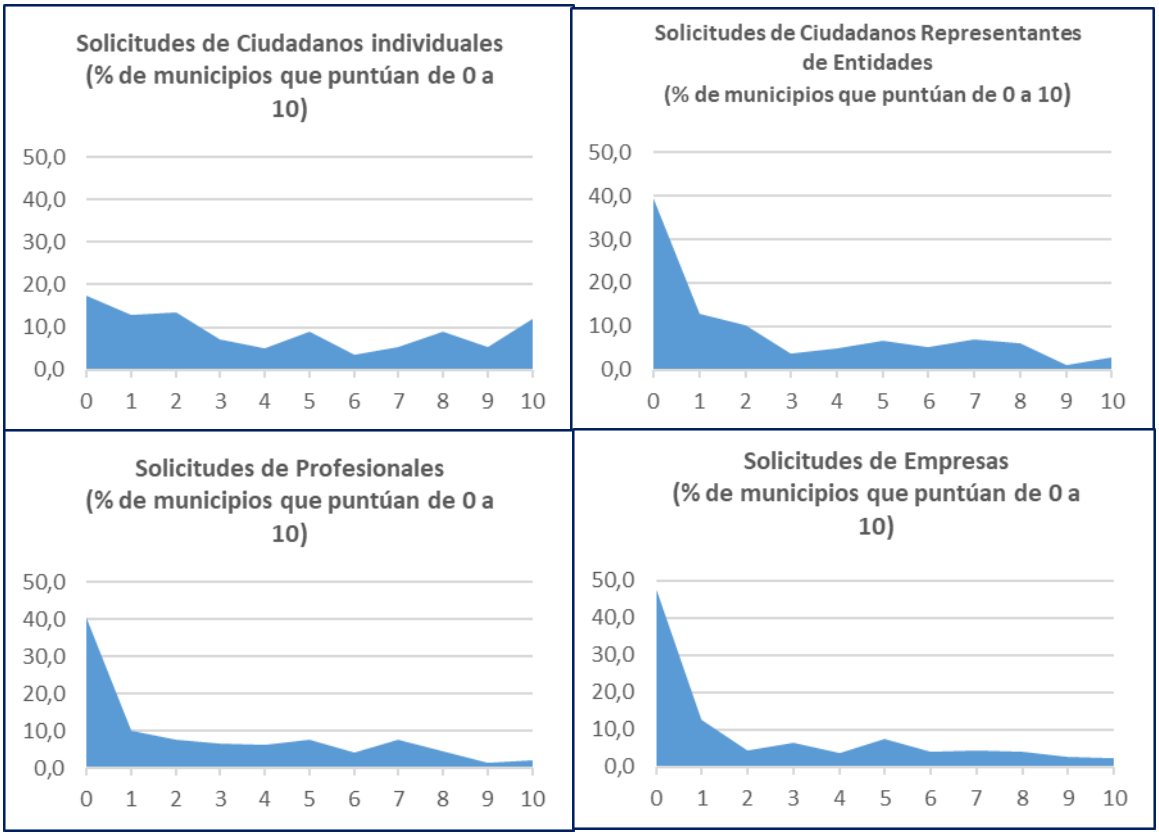


Gráfico 7.9. Tipología de Peticionarios de información. Elaboración propia.

Casi al mismo nivel que el colectivo anterior resultan valoradas las solicitudes realizadas por personas que actúan en representación de otros grupos o entidades, cuya cantidad y frecuencia se evalúa en un 2,62, de 0 a 10. Una puntuación que denota que son pocas las solicitudes que se reciben de tales peticionarios, resultado que se confirma con el dato de que prácticamente 8 de cada 10 municipios –el 78,1 %- han valorado la incidencia de tales peticiones en la escala menor de valoración, de 0 a 5.

Finalmente, quienes menos solicitan información municipal son las empresas. Podía suponerse a priori que algunas de ellas podrían estar interesadas en diversos datos e información municipal de cara a elaborar estrategias de mercado para incrementar y/o fidelizar su actividad comercial, pero no es así, ya que los ayuntamientos han valorado tan solo en un 2,3 de media, en una escala de 0 a 10, la cantidad y la frecuencia de solicitudes que reciben desde el ámbito empresarial. De hecho, solo el 17,6 de los mismos ha valorado la incidencia de tales peticiones de información por encima de 5.

Junto a estos peticionarios de datos, los responsables municipales también señalan a otros, ya a título individual o colectivo, destacando entre ellos a los miembros del o de los grupo/s de la oposición; a diversos interesados que trabajan en los campos de la docencia y la estadística; estudiantes; grupos o partidos políticos en general; los propios concejales; asociaciones ciudadanas; sindicatos; festeros; amas de casa….

Si estos son los datos generales, la estratificación de los mismos atendiendo al tamaño y población de los municipios permite matizar ligeramente los resultados anteriores. Si analizamos las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos individualmente, su número decrece de forma importante en los municipios más pequeños. Así, si el valor medio de los que declaran no recibir ninguna solicitud de información, valorando por ello con un 0 la frecuencia con que dichos usuarios demandan información, es del 17,3 % de los municipios, tal cifra se incrementa hasta el 29,3 % en los municipios que poseen menos de 1.000 habitantes. En la misma línea, si un 35,2 % de media de ayuntamientos valora con las mayores puntuaciones, de 6 a 10, la asiduidad con que sus vecinos solicitan datos y documentos, en los más pequeños, los que no llegan a alcanzar los 1.000 habitantes, solo el 18,5 % de los mismos realiza idéntica apreciación.

También el desglose de la información por CCAA nos aporta interesantes datos adicionales. Las CCAA que con mayor frecuencia reciben solicitudes de información de ciudadanos individuales, medida por el porcentaje de municipios que en cada una de ellas puntúan en mayor medida la cantidad y asiduidad de las misma -evaluándolas de 6 a 10-, son, por este orden: la Comunidad de Madrid (con un 58 % de los municipios); así como el Principado de Asturias, La Rioja y las Islas Baleares (territorios en los que la mitad de sus ayuntamientos otorga la mayor valoración). En el extremo opuesto encontramos aquellas CCAA en las que se dan las menores proporciones de ayuntamientos que puntúan de forma importante la frecuencia de solicitudes de datos de la ciudadanía: éstas son Islas Canarias (20 %), Aragón (17,1 por cien), Galicia (14,3 %), Castilla-La Mancha (12 %), y la Ciudad Autónoma de Ceuta (0 por cien).

Si consideramos las peticiones de datos procedentes de representantes de entidades diversas, de nuevo encontramos diferencias relevantes en los datos generales al tamizarlos a través del factor del tamaño y población de los municipios; ello es así particularmente para el caso de los más pequeños, los que no alcanzan los 1.000 habitantes. Si el 39,5 % del total de los municipios declara no recibir nunca solicitudes de información por parte de peticionarios que actúan en nombre de organizaciones, asociaciones y otras entidades, dicha proporción se incrementa hasta el 56,2 % en los ayuntamientos más pequeños. Por otro lado, el 94,4 % de estos últimos valoran con puntuaciones bajas -de 0 a 5- la frecuencia con que reciben peticiones de datos por tales demandantes de información, mientras que la media de ayuntamientos con valoraciones similares, aún siendo alta (del 78,1 %), es mucho menor.

Por otro lado, si bien los solicitantes de datos municipales que actúan en nombre de entidades son en general escasos, el número y frecuencia de sus peticiones es todavía menor en determinadas CCAA. En concreto, aquellas que presentan una proporción mayor de municipios que declaran no haber tramitado ninguna solicitud con origen en este tipo de peticionarios de información son Galicia (83,3 %), Principado de Asturias (66,7 %), Aragón (63,6 %) y Castilla-La Mancha (45,8 %).

El patrón de menor frecuencia de solicitudes a menor tamaño del municipio se repite también al considerar los profesionales que demandan el acceso a la información municipal. Si como valor medio, un 40,6 % de municipios declaran no recibir ninguna petición de información de este tipo de usuarios, en los ayuntamientos de menos de 1.000 vecinos tal cifra se incrementa hasta el 45,6 %; por el contrario, se ve reducida en los de más de 500.000 habitantes, donde la proporción de los mismos que no gestiona solicitudes de información de profesionales es del 33,3 %.

Lo mismo ocurre al analizar los datos correspondientes a las solicitudes de información procedentes de empresas, ya que la proporción de municipios de menos de 1.000 habitantes que no registra ninguna petición de información de las mismas es siete puntos mayor que la media. Finalmente, por CCAA, aquellas en las que existe un mayor número de municipios que reciben una cantidad importante de solicitudes de datos procedentes del ámbito empresarial, con una frecuencia destacable –y por ello han otorgado la mayor valoración a tales cuestiones, en una escala de 0 a 10-, son la Comunidad de Madrid (8,3 % de los ayuntamientos), y la Región de Murcia (12,5 % de los mismos).

Las razones que explican los resultados anteriores, especialmente el hecho de que para todas las tipologías de peticionarios, en los municipios más pequeños se tramiten un número limitadísimo de solicitudes –menor que una media que es ya muy escasa en el ámbito municipal-, se debe a factores a los que ya se ha aludido. Así, en los pueblos más pequeños la actividad general posee un ritmo mucho más limitado que en los más grandes, y el número de actores en las diversas esferas social, económica, etc., es mucho menor. En los municipios más pequeños y menos poblados, no solo hay una menor población en general, sino que por grupos también existe un menor número de profesionales –ya que muchos de estos núcleos de población se encuentran en zonas en que sus principales fuentes de ingresos son la agricultura o la ganadería-, así como de

empresas radicadas en su término municipal. Lo mismo ocurre con las organizaciones, asociaciones y en general entidades de diverso objeto y finalidad: el número de las mismas en los grandes municipios es mayor, mientras que su existencia en los más pequeños es, por lógica, más escasa. Y respecto de las peticiones de información de personas individuales, sus propias características en cuanto a edad, nivel cultural, habilidades y destrezas digitales, así como tenencia y manejo de recursos informáticos para cursar las solicitudes de información, difieren muchísimo en los municipios pequeños y en los grandes núcleos de población. De ahí que las solicitudes provenientes de cualquiera de estas personas y/o colectivos sean mucho menores en número y frecuencia en los ayuntamientos pequeños que en los más grandes, para todo tipo de peticionarios.

### 7.1.5. Límites del acceso a la información.

Una de las cuestiones más debatidas en la Comisión parlamentaria que elaboró en su redacción definitiva el texto legal que sería aprobado como Ley de transparencia estatal, fueron precisamente los **límites al derecho de acceso a la información**. Los representantes de los distintos grupos con representación parlamentaria discutieron de forma extensa sobre la plasmación de límites de diversa índole en la ley, así como su alcance y modo de operar. En particular, el límite de la protección de datos de carácter personal centró gran parte del análisis parlamentario, en el que intervinieron los máximos responsables de las Agencias de Protección de Datos estatal, y de alguna autonómica.

Lo cierto es que los avances tecnológicos han hecho posible en nuestros días un incremento y una amplitud muy notables del caudal de datos de que disponen los poderes públicos, por lo que es necesario establecer una serie de límites que impidan una transparencia total y absoluta, que casaría mal con el cumplimiento de determinadas funciones administrativas (excepcionalmente), así como con la salvaguardia de un ámbito de libertad irrenunciable de los ciudadanos. Intereses colectivos básicos, como la seguridad del Estado, entre otros, así como la intimidad de las personas o la información que por su carácter debe ser confidencial, se contraponen a la formación de una opinión pública libre y al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, elementos ambos que la transparencia procura y facilita. Resulta inexcusable conjugar todo ello, encontrando un equilibrio entre los diversos derechos e intereses concurrentes. De ahí que para apreciar el conflicto que puede justificar la limitación del derecho de acceso, la ley remite a la aplicación previa de «un test de daño» (harm test), apreciado el cual, el conflicto se resolverá mediante la ponderación, de un lado, del interés público en la divulgación de la información, y del otro, de los derechos e intereses protegidos por la relación de materias limitadas (balancing test).

La literatura académica sobre los límites existentes en la ley española de transparencia en términos generales se ha focalizado en criticar su amplitud (Moretón, 2014) y/o su ambigüedad (Guichot, 2014ª), subrayando la conveniencia de revisar algunos de ellos, como como la política monetaria o la propiedad intelectual (Fernández Ramos, 2018). Algunos estudios se han centrado específicamente en el análisis de aquellos límites del derecho de acceso presentes en la Ley 19/13 que se encuentran vinculados estrechamente al secreto de Estado, como son la seguridad nacional y la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública y los intereses económicos y comerciales y la política económica y monetaria (Cousidó, 2014).

También se han puesto de manifiesto otras cuestiones, como la conveniencia de una declaración expresa que estableciera la obligatoria interpretación restrictiva de los mismos (Meseguer, 2013), considerando el interés público que preside la garantía de acceso, o la oportunidad de fijar unos plazos más allá de los cuales los límites dejen de ser aplicables, tal y como hace en su art. 3.3. el Convenio núm. 205 (Fernández Ramos, 2013).

Se ha señalado asimismo que la configuración de la transparencia más como un mero principio de actuación de las Administraciones públicas, que como un verdadero derecho fundamental de los ciudadanos, le confiere una posición más débil en un eventual conflicto con el resto de intereses públicos y privados que actúan como límites, y singularmente con el derecho a la protección de datos personales –que ha sido el límite que más estudios y opiniones ha concentrado-, cuyo rango es superior como consecuencia de su carácter fundamental (Moretón, 2014; Blanes, 2015). Una posibilidad que, en opinión de otros autores (Antonino, 2017), ha sido desmentida en la efectiva aplicación que se ha venido haciendo de la ley, pudiendo constatarse que pese a la desventaja inicial del derecho de acceso respecto de la protección de datos, los casos en los que el acceso a la información se ha visto restringido no lo han sido por una aplicación automática de una prevalencia del derecho de protección frente al derecho de acceso, sino por la estricta aplicación de los supuestos contemplados en la propia ley ordinaria, realizando un verdadero juicio de ponderación. Se ha producido un tratamiento ordinario, poco jerarquizado de ambos derechos, lo que posibilitaría la evolución de la jurisprudencia en España hacia una recepción del derecho internacional en la que el derecho de acceso acabe siendo tratado como un verdadero derecho fundamental.

De ahí que, más allá de su formulación legal, serán el desarrollo normativo y la interpretación aplicativa de las leyes de transparencia las que verdaderamente confirmarán la mayor o menor incidencia de los límites establecidos en la norma. Una opinión que se encuentra bastante extendida entre los autores que han estudiado el tema (Moretón, 2014; Guichot, 2016)

Vista la literatura académica sobre el particular, merece la pena recordar la literalidad de la norma, de forma previa a exponer los resultados del estudio sobre esta cuestión. El Preámbulo de la LTAIPBG, Ley 19/13, señala que su regulación configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Y continúa estableciendo que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. Finalmente, la norma concluye subrayando que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y del interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el mismo en la divulgación de la información). Asimismo, subraya que todos los límites operarán de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

El eventual conflicto entre el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales, un valor que puede verse afectado de forma directa por aquel, también de nuevo según el Preámbulo de la ley, resulta solventado por la propia norma, que aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así –continúa estableciendo la ley- por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano

prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular.

Por su parte, la mayor parte de normas autonómicas en materia de transparencia, en materia de límites al derecho de acceso a la información se remiten a la regulación de la ley básica estatal. Esta última establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

a) La seguridad nacional.
b) La defensa.
c) Las relaciones exteriores.
d) La seguridad pública.
e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
h) Los intereses económicos y comerciales.
i) La política económica y monetaria.
j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
l) La protección del medio ambiente.

La norma subraya asimismo la necesidad de que la aplicación de los límites sea justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y de que atienda a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. También establece el modo en que se publicarán las resoluciones que se dicten en aplicación de este apartado, que será previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran. Y la norma concluye estableciendo una previsión especial en materia de protección de datos personales, ya se trate de datos especialmente protegidos, o el resto de información, que es objeto de una protección ordinaria, a través de los diversos mecanismos que prevé la normativa existente en torno a esta cuestión.

Centrándonos ya en la investigación realizada, hay que subrayar que en la encuesta dirigida a los ayuntamientos se han eliminado aquellos límites que por definición son inoperantes en el ámbito local, ya que tienen una directa relación con competencias que son exclusivas del Estado, y por tanto difícilmente podrá una solicitud de información en el área municipal toparse con una de estas materias. En esta situación estarían, por ejemplo, el que el revelar ciertos datos pudiera ocasionar un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores o la política monetaria. El resto de motivos que pueden actuar como límites según la LTAIPBG se han mantenido.

La primera conclusión que cabe señalar al analizar los datos sobre los límites que han operado en las solicitudes de información existentes en los municipios españoles, es que aquellos han tenido muy poca incidencia, en un panorama en el que ya de por sí las peticiones de acceso a la información han sido pocas. Casi todas las razones que según la normativa constituyen límites al derecho de acceso a la información tienen una nula o muy escasa relevancia cuantitativa, salvo alguna de ellas.

Así, para cinco de los nueve posibles motivos que pueden eventualmente operar como límites, la proporción de municipios que declaran haberlos apreciado efectivamente, a la hora de responder a solicitudes de información recibidas, está por debajo del 5 %. En ese caso estarían los siguientes límites:

- Perjuicio para la protección del medio ambiente: 0,6 %
- Otros límites (judicialización del tema; por tratarse de documentación de trabajo -borradores, notas internas-; protección de información tributaria…): 2,7 %
- Perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control: 3,3 %
- Perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios: 3,3 %
- Perjuicio para la seguridad pública: 4,2 %

Ligeramente por encima, aunque representando asimismo un porcentaje muy limitado, se encuentra ese 6,3 % de municipios que declaran haber limitado el acceso a solicitudes de información en base a que el mismo pudiera constituir un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. Otro de los motivos que también ha tenido una ligera incidencia, superior a la razón anterior, a la hora de denegar desde el ámbito municipal el acceso a los datos solicitados, es el eventual perjuicio que su conocimiento y manejo pudiera tener para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, que han reconocido un 9,3 por cien de los ayuntamientos.

Solo dos de los límites analizados tienen verdaderamente una incidencia notable, motivando denegaciones de información en el ámbito municipal: se trata de la protección de la información que afecte a terceros, así como la protección de datos personales. La primera estas razones ha evitado en un 22,2 % de los ayuntamientos el acceso a la información en los términos solicitados, mientras que la protección de datos ha operado como límite efectivo a la hora de atender las peticiones de documentación formuladas en un 31,4 % de los ayuntamientos.

El diferente tamaño y población de los municipios apenas ha demostrado tener influencia en punto a la incidencia de los diversos límites de acceso a la información, salvo en algunos de ellos. Así:

- Solo en los municipios de menos de 1.000 vecinos, así como en los que se encuentran entre 5.001 y 10.000, el posible perjuicio para la protección del medio ambiente ha sido una razón determinante para restringir el acceso a peticiones de información realizadas por la ciudadanía. En los ayuntamientos del resto de intervalos de población, no se ha producido ninguna limitación por tales motivos.
- En relación con el posible perjuicio para la seguridad pública que procurar información municipal pudiera suponer, y las consiguientes restricciones a las solicitudes de datos que con base en tal motivo han llevado a cabo los ayuntamientos, éstas han sido muy escasas, afectando tan solo al 4,2 % de los mismos. Sin embargo, en los de mayor tamaño y población, los que superan el medio millón de habitantes, dicho valor asciende hasta el 66,7 %.

- Finalmente, también se advierten algunas diferencias entre municipios de diferente tamaño y población en relación a la incidencia de la protección de datos personales como circunstancia limitativa del acceso a la información. En este sentido, la relevancia de este hecho es menor en los ayuntamientos más pequeños, los que no alcanzan los 1.000 habitantes, ya que solo en un 24,2 % de los mismos han restringido peticiones de datos con base en dicho motivo, mientras que en los municipios más poblados este porcentaje es mucho mayor: concretamente, este factor ha operado en el 38,5 % de los que tienen entre 100.001 y 500.000 habitantes, así como en el 33,3 % de los que superan dicha población.

Podemos concluir que con carácter general, los motivos a los que la ley reconoce capacidad para limitar la información solicitada tienen una incidencia muy limitada en el ámbito municipal, con la excepción de dos de ellos, la protección de la información que afecte a terceros, así como la protección de datos personales. Cierto que en algunos casos son límites relacionados con funciones que no se desarrollan en la administración local, o al menos en ayuntamientos de tamaño reducido. Un segundo factor explicativo tiene que ver, obviamente, con el reducido número de peticiones de acceso a la información que reciben, que dificulta que pueda darse el juego de los límites legales. En definitiva, la mayor parte de las limitaciones se producen por la salvaguardia de la información que afecte a terceros, así como la protección de datos personales o, dicho de otro modo, por la existencia del derecho o de un interés legítimo de un tercero a que determinada información no se revele y difunda, que se ve enfrentado con el derecho de acceso a la información que posee la ciudadanía. Ambas motivaciones operan como límites y poseen una importancia relativa en los ayuntamientos españoles, aunque no demasiado elevada.

### 7.1.6. Incidencias en el derecho de acceso a la información.

El juego de las limitaciones al derecho de acceso a la información puede ocasionar que tan solo se favorezca por parte de los ayuntamientos el acceso parcial a los datos y/o documentación solicitada, o incluso que se deniegue dicho acceso, en el caso de que, tras la ponderación efectuada por los responsables de dicha información, entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos que los límites previstos en la norma tratan de proteger, se estime que deben prevalecer estos últimos. En ambos casos, la Ley 19/13, LTAIPBG, prevé que la resolución deberá ser motivada.

Por otro lado, la ley de transparencia estatal regula expresamente, dentro del procedimiento de acceso a la información, las resoluciones a las solicitudes de información, estableciendo el plazo para su emisión y notificación, así como los efectos que en esta cuestión produce la falta de dicha resolución, una de las cuestiones más controvertidas de esta ley en el debate parlamentario. De hecho, como ya se ha señalado, alguna de las normativas autonómicas incluso ha cambiado en su regulación el sentido de dicho silencio administrativo. Es por ello interesante averiguar si en los ayuntamientos españoles se han dejado de responder solicitudes de información realizadas por sus vecinos.

#### 7.1.6.1. Acceso parcial a la información solicitada.

Al **acceso parcial** se refiere la normativa estatal de transparencia señalando que en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en dicha norma no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada o carente de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante qué parte de la información ha sido omitida.

En esta cuestión la Ley ha mejorado la redacción de la Ley 30/92, LRJAP-PCAC, a la que se criticaba el no haber previsto el acceso parcial a la información en aquellos casos en que fuese factible la disociación de ciertas informaciones protegidas por una excepción. Sobre esta regulación, los autores han destacado aspectos como el carácter obligatorio y no facultativo de conceder el acceso parcial. Y al tiempo, han subrayado que la posibilidad de excluir el acceso parcial cuando del mismo pudiera resultar una información distorsionada o carente de sentido, pese a encontrar apoyo en el Convenio núm. 205 -art. 7.2-, no deja de tener un carácter paternalista por parte del legislador, y por ello se abogó, de no haber lesión a un interés legítimo que justificara la denegación, que fuera el solicitante el que valorara la calidad de la información suministrada (Fernández Ramos, 2013).

Los resultados de nuestro estudio en este terreno nos permiten afirmar que, desde la efectiva entrada en vigor de la normativa de transparencia, se ha otorgado el acceso parcial a las solicitudes de información registradas en un número no demasiado elevado de municipios españoles. En concreto, el 28,5 % de los mismos declara haber facilitado solo parte de los datos y documentación solicitada por la ciudadanía, frente al 71,5 % de los municipios en que tal acceso parcial no ha tenido lugar.

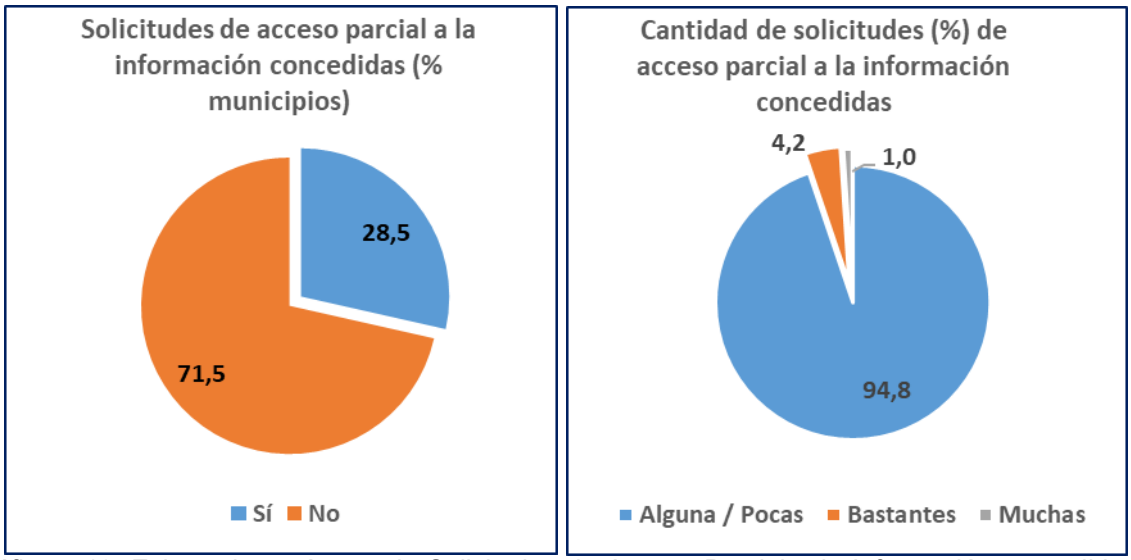



Gráfico 7.10. Existencia y número de Solicitudes de Acceso Parcial a la Información concedidas. Elaboración propia.

Ello no obstante, en los ayuntamientos que han concedido acceso parcial a determinadas peticiones de información, éstas no han sido demasiadas en número, ya que el 94,8 % tan solo lo han hecho con pocas, frente a un 4,2 % de municipios que

precisa haber suministrado datos parciales a bastante solicitudes. Finalmente, solo un 1 % de los mismos reconoce haber facilitado acceso parcial a la información a muchas de las peticiones recibidas.

Si analizamos los resultados anteriores considerando el tamaño y población de los municipios, encontramos que existen diferencias importantes entre los mismos. Comenzando por el otorgamiento de acceso parcial a las solicitudes de información, se observa que se produce en mucha mayor medida en los municipios más poblados que en aquellos que cuentan con menor número de habitantes. Así, si un 17,8 % de los municipios de menos de 1.000 vecinos ha emitido resoluciones facilitando únicamente parte de los datos solicitados, en los que tienen entre 1.001 y 5.000 habitantes dicha cifra asciende hasta el 28,3 %, y sigue una tendencia en general ascendente, hasta llegar a ese 43,5 % de los ayuntamientos de entre 50.001 y 100.000 habitantes, y al 40,7 por cien de los que están entre 100.001 y 500.000 vecinos. Finalmente, todos los municipios que superan el medio millón de habitantes (el 100 %) han firmado resoluciones de acceso parcial a la información.

El incremento de la proporción de ayuntamientos que conceden acceso parcial a la información a medida que el tamaño y la población de los mismos son más elevados, responde al hecho de que en los ayuntamientos más grandes, en primer lugar, hay más peticiones de datos y documentación por parte de la ciudadanía, de modo que ese primer factor es ya importante, al actuar como criba. Y a ello se une el hecho de que la mayor actividad económica, social, pública y privada, esto es, el mayor número de población involucrada, de actividades de tipología diversa en todas las esferas, hace que exista una mayor probabilidad de que los límites a la información existan, especialmente los dos que hemos visto que inciden en mayor medida, esto es, los perjuicios que la difusión de los datos solicitados pudieran ocasionar a terceros, al tratarse de información propia, así como los derechos que consagra la normativa de protección de datos. De ahí que, en los ayuntamientos con mayor número de habitantes, al incidir en mayor proporción tales límites, el número de resoluciones en las que tan solo se concede un acceso parcial a la información solicitada sea más elevado que en los de menor población. Esta tendencia se advierte de forma nítida en el gráfico 7.13.

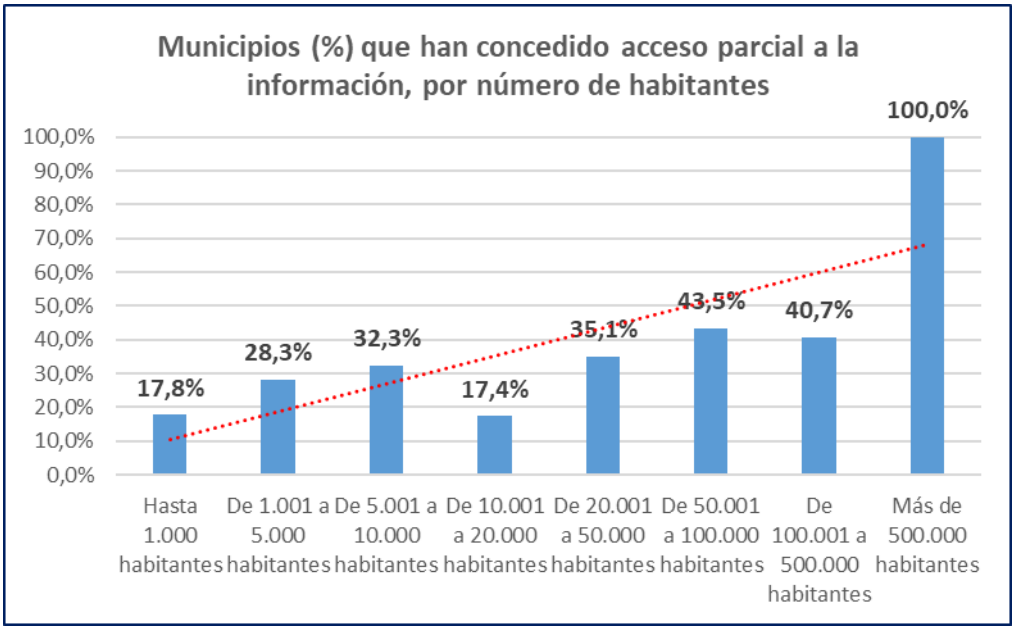


Gráfico 7.11. Municipios (%) que han concedido acceso parcial a la información, por número de habitantes. Elaboración propia.

Por CCAA, aquellas que cuentan con una mayor proporción de municipios en los que se han concedido accesos tan solo parciales a la información solicitada son, por orden, la Ciudad Autónoma de Ceuta, Islas Baleares (50 %), Comunidad de Madrid (41,7 %), Andalucía (39,5 %), Navarra (38,5 %) y La Rioja (37,5 %).

### 7.1.6.2. Denegaciones de acceso a la información

Ya hemos aludido a los límites al derecho de acceso a la información, cuyo juego puede dar lugar a la denegación del acceso a la información. En íntima conexión con dichos límites, resulta oportuno referirse a las previsiones que realiza la LTAIPBG, situadas en el apartado dedicado al procedimiento, respecto de las causas de inadmisión que pueden motivar la denegación de plano de la solicitud de acceso a la información.

Así, la ley de transparencia estatal establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.
c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.
d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. En tal caso, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.
e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Se trata de un conjunto de circunstancias que ciertamente sientan un criterio delimitador del derecho de acceso que en la práctica opera limitándolo, dado que lo excluye, y ello pese a que conceptualmente deben distinguirse claramente de los límites -una visión que comparte Moretón (2014)-. Sin perjuicio de sus potenciales efectos limitativos, lo cierto es que, tal y como subraya Barrero (2018), los temores se han disipado ante la rigurosa y restrictiva interpretación de tales causas de inadmisión que hasta la fecha han venido realizando tanto el CTBG como las entidades autonómicas.

Diversos autores y estudios han arrojado luz sobre la concurrencia de algunas de estas causas. Respecto de la primera de ellas, se ha señalado que no hay que confundir procedimiento inconcluso con documento inconcluso, de modo que es perfectamente viable la posibilidad de solicitar el acceso a un documento concluso, aunque el procedimiento en el que se inserte no lo esté (Meseguer, 2013). Parte de la doctrina reivindica asimismo que, cuando opere esta causa de inadmisión, se mencione en la resolución una fecha orientativa en la que previsiblemente pueda accederse a la

información solicitada[151]. En cuanto a la información de carácter auxiliar, muy en línea con la definición actual del expediente administrativo presente en la Ley 39/15, algunas voces, como la del Síndic de Greuges catalán, han señalado que los datos obrantes en ciertos documentos preparatorios pudieran ser de interés público y su exclusión solo se entiende a partir del perjuicio que la difusión pueda generar, y no de forma genérica, mientras que otros autores se oponen a la misma, porque de nuevo vuelve a ligar la transparencia al acceso a un expediente (Fernández Ramos, 2016). Por lo que respecta a la inadmisión basada en la necesidad de reelaboración del documento, algunas normas autonómicas de transparencia[152] matizan que no se estimará reelaboración la obtención de información mediante un tratamiento informatizado de uso corriente. Finalmente, el carácter abusivo o desproporcionado de las peticiones como causa de inadmisión, fue objeto de críticas en el debate parlamentario por su indeterminación y ambigüedad, aunque se trata de un criterio presente en otras normativas, como en Reglamento de Protección de Datos Europeo 679/2016.

Por otro lado, algunas de las cuestiones a resaltar de las interpretaciones de estas causas de inadmisión realizadas por el CTBG en estos primeros años de rodaje de la ley de transparencia estatal[153], tienen que ver con subrayar su carácter restrictivo, atendiendo al espíritu de la norma en la que se inserta; con la insistencia en la necesidad de motivación que establece la ley[154]; con el hecho de que tales causas se esgriman dentro del plazo en que la Administración debe responder, y no tras una reclamación[155]

Como hemos señalado, cuando la ponderación de los derechos protegidos por las distintas limitaciones legales supera la otorgada al derecho que posee la ciudadanía a obtener información objetiva y veraz sobre las distintas facetas de la gestión pública, así como en los casos en que concurre alguna de las causas de inadmisión prevista en la ley, los responsables públicos que están al frente de los municipios **deniegan el acceso** a los datos solicitados. Nuestro estudio nos ha permitido conocer, en este campo, que desde la entrada en vigor de la normativa de transparencia, los ayuntamientos que han denegado solicitudes de acceso a la información no han sido muchos; tan solo un 17,2 % confirma haberlo hecho, frente a un 82,8 % que nunca ha denegado ninguna petición de información recibida.

Por otro lado, incluso en el grupo de municipios que han denegado solicitudes de información, su número no ha sido importante. Así, el 96,7 % de los mismos las cuantifica como alguna o pocas, y tan solo un 3,3 % declara haber rechazado bastantes peticiones.

[151] Así lo ha hecho la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que en su art. 30 apartado a) señala que la denegación de información deberá especificar el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición

[152] Valga de nuevo el ejemplo de la Ley andaluza, Ley 1/2014, que realiza dicha afirmación en su art. 30 apartado c)

[153] Dichos criterios interpretativos son muy similares a los que han realizado las autoridades autonómicas en la materia, de modo que la aplicación de los mismos ha permitido en este punto una uniformidad beneficiosa en términos de igualdad de trato a la ciudadanía.

[154] Resolución 527/2017, de 22 de febrero de 2018

[155] Resoluciones 432/2016, de 22 de diciembre y 222/2017, de 27 de julio

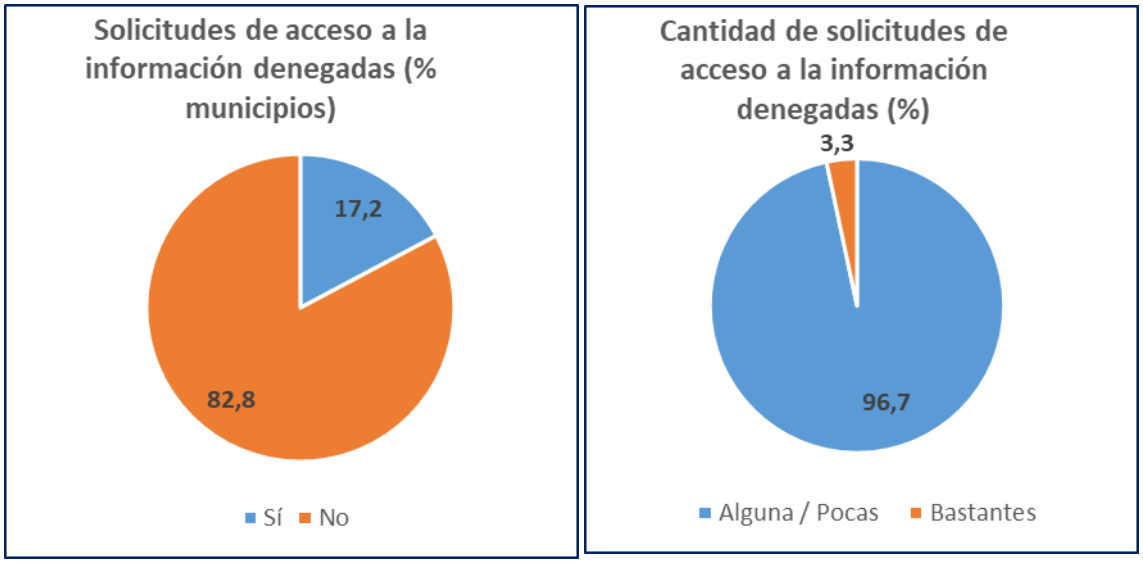



Gráfico 7.12. Existencia y número de Solicitudes de Acceso a la Información denegadas. Elaboración propia.

Si filtramos los resultados anteriores por el distinto tamaño y número de habitantes de los municipios, el patrón observado en el análisis de las peticiones de acceso y acceso parcial se repite para el caso de las solicitudes de información denegadas, ya que la proporción de ayuntamientos que las han emitido es mucho menor en los grupos de entidades locales con menos habitantes, y viceversa. Así, si solo un 10 y un 8,2 por cien, respectivamente, de los municipios que no alcanzan los 1.000 vecinos, y de aquellos que están entre 1.001 y 5.000, cuentan con denegaciones de acceso a la información, dichas cifras se incrementan notablemente en los ayuntamientos más grandes, ya que la proporción de los mismos que han denegado alguna vez los datos solicitados por la ciudadanía son:

- el 39,1 % de los municipios cuya población se sitúa entre 50.001 y 100.000 vecinos
- el 37 % de los que están entre 100.000 y 500.000
- todos (el 100 %) de los que superan el medio millón de habitantes

La justificación de esta circunstancia hay que encontrarla de nuevo en el menor número de solicitudes y en una incidencia mucho más discreta de los límites a la información, que se multiplica a medida que lo hace la complejidad de la actividad social, económica, etc., lo que sin duda ocurre en los municipios con mayor número de habitantes, y apenas tiene lugar en los menos poblados, que como sabemos en el paisaje español son una aplastante mayoría.

En el gráfico 7.13 se perciben claramente las diferencias existentes entre los diversos grupos de municipios.

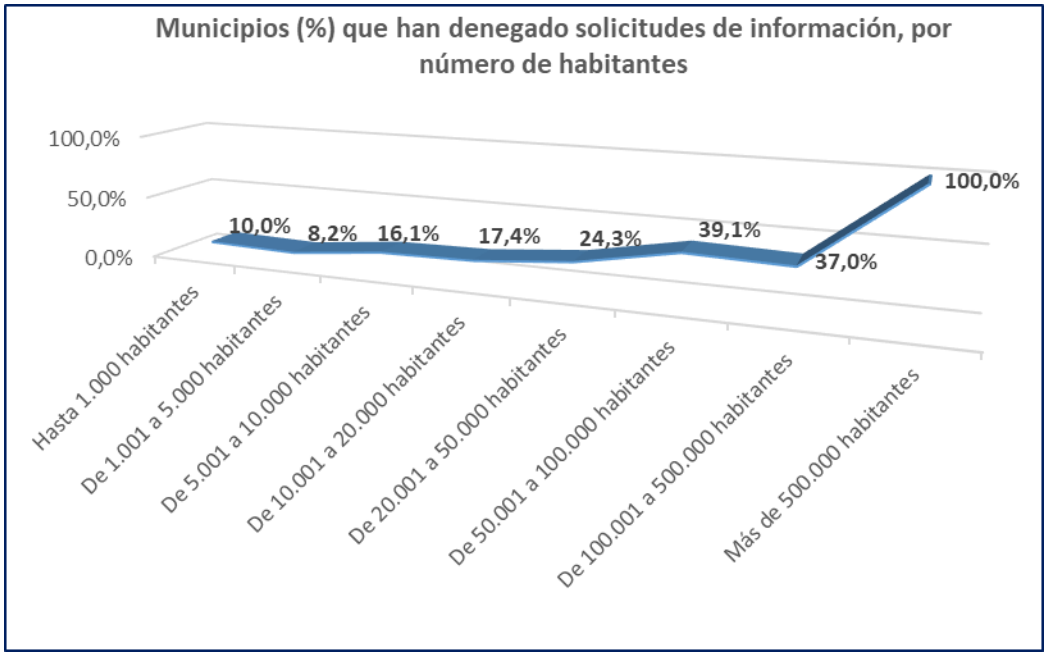



Gráfico 7.13. Municipios (%) que han denegado solicitudes de información, por número de habitantes. Elaboración propia

En cuanto a las CCAA que poseen un mayor porcentaje de municipios que hayan emitido resoluciones denegatorias de información solicitada, éstas son: País Vasco (37,5 %), Illes Balears (33,3 %), Región de Murcia (28,6 %), Islas Canarias (26,7 %) y Comunidad de Madrid (25 %).

### 7.1.6.3. Solicitudes no respondidas.

La Ley 19/13, LTAIPBG, regula el procedimiento de acceso a la información pública, que ordinariamente concluye mediante la resolución a través de la cual los responsables facilitan a los peticionarios la información solicitada. Dicha resolución en la que se conceda o deniegue el acceso, deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, plazo que podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante. La Administración, según señala la Ley 39/15, de Procedimiento Administrativo Común, tiene obligación de resolver y notificar en dicho plazo, sin perjuicio de que, de no hacerlo, al silencio administrativo se le atribuya legalmente un significado, a efectos de permitir al interesado eventualmente recurrir contra dicho acto presunto. En este caso el silencio es desestimatorio, ya que la ley estatal de transparencia señala que transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. Una situación que se invierte en algunas CCAA, en las que el significado del silencio en esta materia, aunque poco relevante en su incidencia práctica, tiene un carácter estimatorio o positivo.

La falta de respuesta en plazo a las solicitudes de acceso a la información y el sentido del silencio constituye un tema controvertido del que nos hemos hecho eco, abordándolo en diversos lugares de este trabajo, por lo que ahora solo haremos algunas

referencias breves al mismo. Como ya se ha señalado, gran parte de los autores destacaron que la solución legal, el silencio negativo que estableció la ley estatal, no parecía casar bien con la naturaleza misma del derecho de acceso (Ballesteros, 2014; Blanes, 2015; Guichot 2016b), al tiempo que constituye una práctica que permite eludir las garantías de notificación y motivación, y de hecho algunas normas autonómicas de transparencia, entre ellas la catalana y la valenciana, establecieron el silencio positivo en sus regulaciones, una cuestión sobre la que ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su sentencia de fecha 4/10/2018, tal y como hemos expuesto en estas mismas páginas. El silencio positivo, no obstante y más allá de su valor simbólico, no estaba exento de críticas, tal y como han señalado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Valenciano (CTBGV) o la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública Catalana (GAIP), subrayando la frustración que causa en el interesado, que pese a contar con una resolución presunta estimatoria de su solicitud, sigue sin tener la información y debe volver a recabarla para poder acudir a los mecanismos de garantía. Por todo ello, esta solución opera con complejidad en la práctica, siendo sus resultados prácticamente inoperantes, e incluso podrían llegar a ser contrarios a los intereses del solicitante de la información, como han destacado tales organismos, lo que ha se tratado de resolver a través de soluciones legislativas[156] e interpretativas[157].

En materia de silencio, ampliamente abordada en sus diferentes perfiles en diversas partes de este trabajo, solo mencionaremos, pues, como una cuestión interesante por su relevancia práctica, el hecho de que el CTBG entienda que, a pesar del tenor literal de la Ley estatal de transparencia (artículo 24.2: “La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente… a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”), la desestimación presunta de la solicitud deja abierto sine die el plazo para reclamar, según sienta en su Criterio Interpretativo 1/2016, de 17 de febrero, compartido por el resto de las autoridades de control.

Como balance al rodaje de la ley en esta cuestión, algunos autores (Fernández Ramos, 2017) han criticado asimismo -y pese a destacar que en el ámbito estatal ha descendido sensiblemente la proporción de solicitudes no resueltas en comparación con la situación previa a la LTAIBG[158]-, la tibieza de la postura del CTBG, en aquellos casos en los que al estimar parcialmente la reclamación, no ordena la comunicación de la información solicitada, sino que se limita a conminar al sujeto obligado a que dicte una resolución en la que pondere los intereses en juego. De ahí que le sugiera la posibilidad de que el órgano de control pueda recordar a la autoridad competente la eventualidad, reconocida en la ley, de sancionar en el caso de reiterado incumplimiento en proporcionar la información solicitada.

[156] El artículo 57 del Decreto 105/2017, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, señala en este sentido que: “En el caso de que la solicitud se entendiera estimada por el transcurso del tiempo del plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución, se podrá presentar reclamación ante el Consejo de Transparencia, contra la inactividad de la Administración en proporcionar la información solicitada”.
[157] La GAIP (en un Documento aprobado por el Pleno el 7/1/16), considera que una vez producido el silencio administrativo, los interesados pueden presentar una reclamación ante la GAIP, sin necesidad de manifestarse sobre su sentido estimatorio o desestimatorio, ni de argumentar si la resolución presunta producida de esta manera es estimatoria o desestimatoria.
[158] Así se desprende de la Primera Memoria del CTBG, correspondiente a 2015.

Finalmente, como cierre a la cuestión del silencio, son muchas las voces que en la literatura académica que, ante lo controvertido de la misma, abogan por seguir meditando sobre los problemas que plantea su sentido (Barrero, 2018).

A efectos de poder evaluar el ejercicio efectivo del derecho de acceso que otorga la normativa, resulta interesante conocer cuántos municipios españoles **han desatendido solicitudes de información recibidas**. Sin ser demasiados, lo cierto es que existe un porcentaje de municipios que manifiesta haber dejado de responder peticiones de datos y documentación municipal procedentes de la ciudadanía; en concreto son un 13,5 %. Dentro de este grupo de ayuntamientos, el 89,4 % señala que las solicitudes no respondidas han sido alguna o pocas. Sin embargo, un 8,5 % de los mismos afirma que éstas han sido bastantes, e incluso un 2,1 % de los ayuntamientos manifiesta que las peticiones de información sin respuesta han sido muchas.

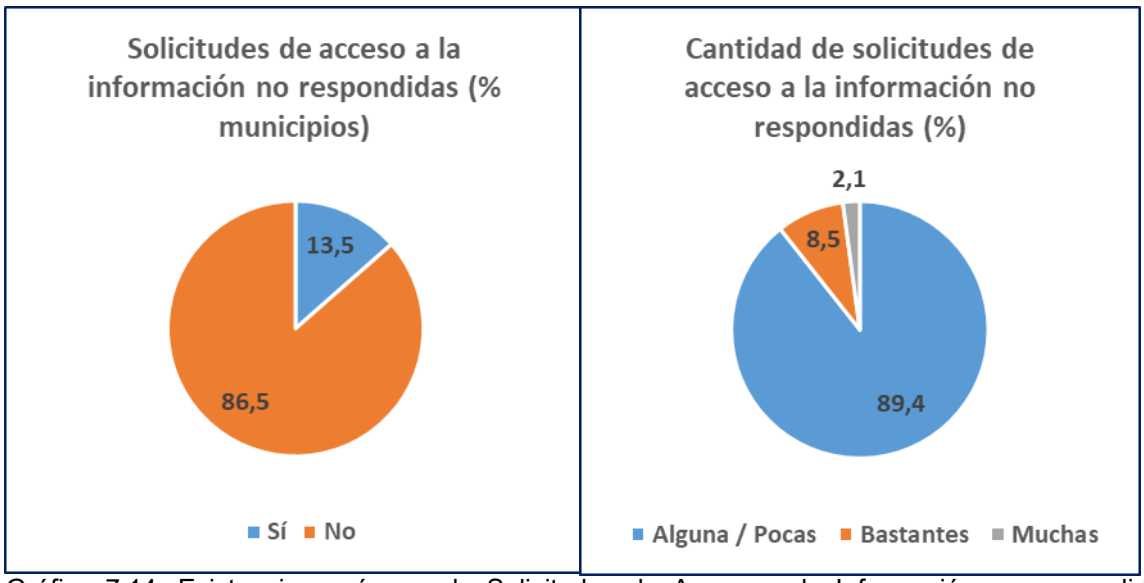



Gráfico 7.14. Existencia y número de Solicitudes de Acceso a la Información no respondidas. Elaboración propia.

Finalmente, a la hora de computar los municipios que cuentan con solicitudes de información no respondidas, de nuevo los más pequeños y menos poblados suponen una proporción menor, mientras que a mayor número de habitantes, los ayuntamientos parecen dejar de dar respuesta en mayor grado a algunas de las peticiones de datos que reciben. Así, si solo un 7,8 % de los municipios de menos de 1.000 vecinos han dejado de contestar a alguna solicitud, en el grupo de los que tienen entre 100.001 y 500.000 habitantes han sido el 25,9 %, llegando hasta el 66,7 % en aquellos cuya población supera el medio millón de ciudadanos.

En resumen, en los ayuntamientos más grandes y más poblados, que en materia de transparencia registran una actividad mucho mayor tanto a nivel de materias consultadas en sus páginas web, que son objeto de publicidad activa, como en el número de peticiones de información tramitadas, encontramos también una mayor incidencia de circunstancias diversas que pueden producirse en relación con las solicitudes, como son

el acceso parcial a la información, la denegación de las demandas de datos realizadas y la falta de respuesta a las mismas.

### 7.2. Consecuencias de la implantación de la normativa en la Administración local.

Las leyes de transparencia llevan poco tiempo implantadas en la Administración local. Ello no obstante, algunos de sus más importantes efectos han podido ya sentirse, siendo por ello posible evaluar las consecuencias de dicha normativa en toda una serie de cuestiones, esenciales para perfilar el tipo de Administración local que tiene España y su calidad en la respuesta que da a la sociedad al gestionar los intereses públicos. No en vano la propia Ley estatal de transparencia ya destaca que los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. Y continúa estableciendo que la implantación de esta normativa permite que los ciudadanos puedan juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Esta circunstancia, el posibilitar una mejor fiscalización de la actividad pública, así como el contribuir con ello a la necesaria regeneración democrática, sin duda promoverá, en opinión del legislador estatal, la eficiencia y eficacia de la Administración y favorecerá el crecimiento económico.

En esta misma línea se expresan otras normas de transparencia autonómicas. Por citar solo algunas, la catalana (Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), que reitera que el control de la Administración incide directamente sobre la calidad democrática de la sociedad, en tanto que afecta al conocimiento por parte de la ciudadanía de los datos y de la información de que disponen las administraciones y los poderes públicos, que son determinantes para su toma de decisiones y que los ciudadanos también deben conocer para poder evaluar las actuaciones públicas y garantizar un ejercicio del poder público responsable. También la ley de transparencia andaluza (Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía), entiende la transparencia de la actuación de los poderes públicos como uno de los instrumentos que permiten que la democracia sea más real y efectiva. Por su parte, la Ley de Transparencia gallega (Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno) subraya que los mecanismos de transparencia y de buen gobierno funcionan como contrapesos que garantizan la protección de la ciudadanía frente a hipotéticas arbitrariedades del poder público y el uso indebido del dinero o patrimonio público, reivindicando la normativa de transparencia como vía para que dicha ciudadanía pase a ser un actor fundamental en el seguimiento, control y vigilancia de la actividad de los poderes públicos. Finalmente, la ley canaria (Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública), resalta el hecho de que la pérdida de confianza de la ciudadanía en la gestión pública ha ido en aumento en las últimas décadas, muchas veces nutrida por el desconocimiento de los objetivos y acciones ejecutadas por las instituciones públicas. En este sentido –continúa la norma- la transparencia se revela como uno de los valores esenciales para que las instituciones y administraciones sean consideradas como propias, cercanas y abiertas a las expectativas, necesidades y percepciones de la ciudadanía. A ello se une el notable aumento del interés ciudadano por participar activamente y de forma continuada en el devenir político, social y económico de la sociedad de la que forma parte, para lo cual resulta imprescindible garantizar el acceso a una información pública de calidad, con claridad y agilidad.

En definitiva, son varios los efectos que las diversas normas de transparencia, estatal y autonómicas, pretenden conseguir, muchos de ellos íntimamente conectados: la mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía; la promoción de la participación ciudadana, a partir de una mejor información; el facilitar el ejercicio de derechos de los ciudadanos; la mejora de la relación de la Administración con la ciudadanía; la lucha contra la corrupción; la eficacia y eficiencia de la Administración; la mejora de la organización de la información pública; la satisfacción ciudadana; o de una forma más amplia, el contar con una democracia de mayor calidad.

Los responsables de los municipios españoles han valorado las consecuencias de la implantación de la transparencia en sus ayuntamientos, y son varios e interesantes los resultados más destacables de dicha evaluación, en la que se han puntuado tales efectos de 0 a 10.

En primer lugar, el hecho de que existe una cifra considerable de municipios, variable en función de los diversos efectos analizados, que son totalmente escépticos en relación a la eficacia de la implantación de las leyes de transparencia, al haber valorado con un 0 las consecuencias de las mismas; dichos ayuntamientos representan una horquilla que oscila del 12,7 al 27,3 por cien, según el diverso efecto analizado. Tales porcentajes son mucho más elevados que los correspondientes a los municipios que se sitúan en el extremo totalmente opuesto, esto es, los totalmente convencidos o entusiastas de la transparencia, que por ello valoran las consecuencias de la misma con un 10, los cuales representan de un 0,3 a un 13,2 % del total.

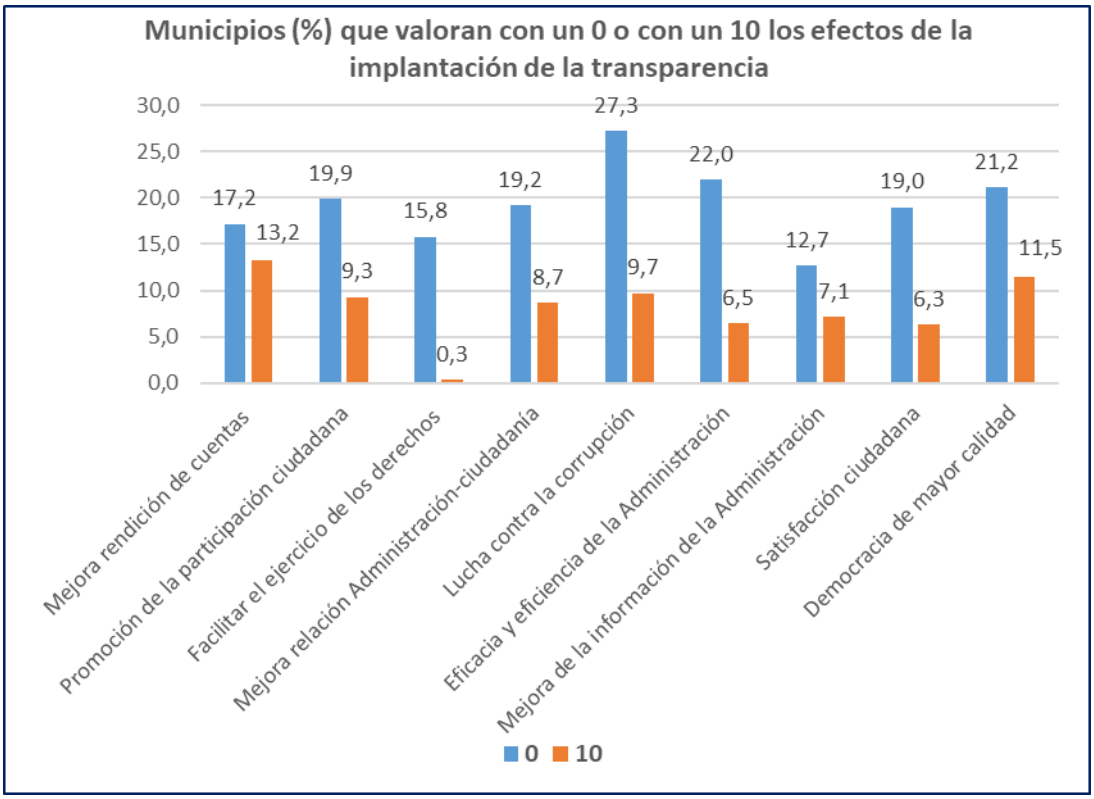



Gráfico 7.15. Municipios (%) que valoran con un 0 o con un 10 los diversos efectos de la implantación de la transparencia. Elaboración propia.

Así, un número realmente importante de municipios (el 27,3 %) valoran con un 0 las consecuencias de la ley de transparencia en la lucha contra la corrupción, que fue una de las cuestiones sobre las que más se habló como efecto buscado por la normativa en el debate parlamentario que precedió a la aprobación de la ley estatal en la materia, Ley 19/13, LTAIPBG. También existe una proporción alta de ayuntamientos (22 %) que desconfían totalmente de los efectos de las normas de transparencia como instrumento propiciador de mayores niveles de eficacia y eficiencia de la Administración, porcentaje ligeramente superior a los que se muestran absolutamente escépticos con los efectos que cabe reconocer a la transparencia a la hora de mejorar la calidad de la democracia (21,2 %): todos ellos otorgan un 0 a la valoración de los mismos. A continuación, y con valores muy cercanos -en los tres casos entre el 19 y el 20 %-, se sitúan los porcentajes de municipios que evalúan con un 0 las consecuencias de la transparencia sobre cuestiones como la promoción de la participación (19,9 %), la mejora de la relación entre la Administración y los vecinos del municipio (19,2 %), o la satisfacción ciudadana (19 %). En el gráfico 8.1 se puede observar el número relativo de municipios que ponen en tela de juicio otros tantos efectos que las leyes de transparencia pudieran conseguir en ámbitos diversos.

En el extremo opuesto encontramos los ayuntamientos que valoran en el grado máximo, otorgando un 10, las diferentes consecuencias potenciales de la ley de transparencia sobre terrenos diversos. Destacan en número el 13,2 % que subraya sus consecuencias en materia de mejora rendición de cuentas; el 11,5 % que lo hace con los efectos de la transparencia a la hora de conseguir una democracia de mayor calidad; o el 9,7 % que concede asimismo la máxima puntuación al evaluar la eficacia de aquella en la lucha contra la corrupción.

Como vemos, existen dos consecuencias de la ley de transparencia que suscitan las opiniones más encontradas por parte de los responsables municipales, dado que cuentan con las mayores proporciones de ayuntamientos que las valoran con las puntuaciones más y menos elevada (10 y 0): se trata de la lucha contra la corrupción y la consecución de una democracia de mayor calidad. Sin embargo, son muchísimos más los municipios que desconfían de tales efectos, y en el caso de la lucha contra la corrupción la diferencia entre los dos grupos de ayuntamientos que conceden las valoraciones más alejadas es de 17,6 puntos.

Si abandonamos los extremos para apreciar el cuadro global, podemos concluir que los efectos de la ley de transparencia más valorados -un hecho que se refleja en que más de la mitad de los municipios los han evaluado otorgándoles una puntuación de 6 a 10-, son los siguientes (y en cada caso se indica la proporción de ayuntamientos que les otorga tal valoración):

- Mejora de la organización de información administrativa (60,6 %)
- Facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos (58,2 %)
- Mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía (55,2 %)
- Consecución de una democracia de mayor calidad (54,5 %)
- Mejora de la relación de la Administración pública con la ciudadanía (54,2 %)

Por el contrario, las consecuencias de la normativa de transparencia menos apreciadas, una conclusión avalada por el hecho de que más de la mitad de los municipios las valoran escasamente, de 0 a 5, son las siguientes (de nuevo se indica la proporción de ayuntamientos que otorga tal valoración):

- Promoción de la participación ciudadana (54,3 %)
- Lucha contra la corrupción (53,9 %)
- Eficacia y eficiencia de la Administración (53,9 %)
- Satisfacción ciudadana (53,5 %)

También en las entrevistas se han obtenido testimonios de responsables de ayuntamientos que expresan poca confianza en algunos de los efectos que debiera alcanzar la implantación de las leyes de transparencia; por ejemplo, en las mayores eficacia y eficiencia de la Administración municipal:

> "Mira, la administración se ha puesto un poco las pilas, para procurar la información que la ley señala, que es mucha. Pero estamos a años luz de poner en marcha una administración electrónica, en absoluto contamos con sistemas de organización de la información que nos permitan tener datos de calidad disponibles casi de forma automática, o de rutinizar la disponibilidad de determinados indicadores, que son fundamentales en la gestión. Y menos aún en la administración local, que cuenta con menores recursos. Estamos en el camino, quizá, pero nos queda un buen trecho para funcionar con parámetros de eficiencia a nivel de información" (Entrevista nº 2).

Los argumentos y cifras expresados se aprecian con nitidez en el gráfico 7.15

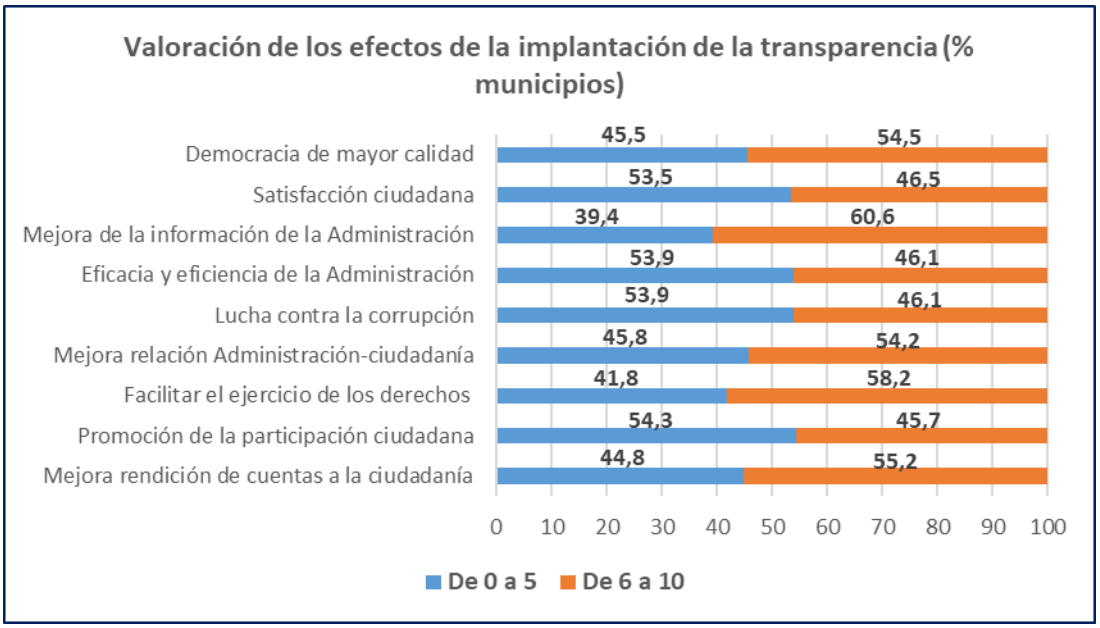



Gráfico 7.16. Valoración de los efectos de la implantación de la transparencia (% municipios). Elaboración propia.

En definitiva, la valoración de las diversas consecuencias de las leyes de transparencia no es demasiado elevada, esto es, desde el ámbito municipal no se considera que la entrada en vigor de las diversas normas en la materia haya propiciado grandes cambios tendentes a la mejora de la Administración, ni a incentivar de un modo destacable la participación ciudadana, ni que los ayuntamientos hayan avanzado de forma apreciable en la rendición de cuentas, ni que nos encontremos ante una sociedad en la que la lucha contra la corrupción y con ella la calidad de la democracia hayan experimentado alteraciones cualitativamente relevantes. Quizá esta relativamente escasa valoración de la eficacia de la implantación de la transparencia sea atribuible, entre otros factores, además de a su reciente aparición en el paisaje de la Administración, a que los ayuntamientos españoles no cumplen la norma en su totalidad. Aunque sin duda influye también el otro extremo subjetivo de la transparencia, esto es, la ciudadanía, cuyo interés en los datos que se hacen públicos tampoco parece ser muy destacable, ni su participación en los asuntos públicos se ha visto modificada por el hecho de contar con una mejor información. Esta cuestión respondería a factores de variada índole, entre los cuales sin duda habría que considerar la ausencia de una cultura de participación ciudadana.

Las anteriores tendencias se acentúan si tenemos en cuenta el tamaño y la población de los municipios, pudiendo concluirse que los municipios pequeños aprecian escasamente las consecuencias de la ley de transparencia en los diversos ámbitos, mientras que a medida que el tamaño de los mismos aumenta, sus responsables se muestran más sensibles a los efectos positivos de la norma. Ello puede apreciarse con nitidez a través de los siguientes datos, relativos a cada uno de los diversos efectos analizados de la normativa de transparencia:

- En materia de **rendición de cuentas**, la media de municipios que menosprecia absolutamente las consecuencias de la implantación de la transparencia sobre la misma, valorándolas con un 0, es del 17,2 por cien, porcentaje que se eleva hasta el 29,5 % en aquellos que no alcanzan los 1.000 habitantes, y es del 20,8 por cien en los que tienen entre 1.001 y 5.000.
  En la misma línea, si el valor medio de los ayuntamientos que evalúan en mayor grado, de 6 a 10, tales efectos, es del 55,2 %, en aquellos que cuentan con menos de 1.000 vecinos, dicho valor cae 30 puntos, situándose en el 35,2 por cien.

- Por lo que respecta a las consecuencias de la transparencia sobre la **participación ciudadana**, se repite el patrón anterior. Si son un 19,9 % de municipios los que como media creen que la implantación de la transparencia no ha tenido ningún efecto sobre aquella, valorándolo con un 0, son muchos más los ayuntamientos que comparten dicha opinión a medida que su tamaño y población desciende (en concreto son el 37,5 % de los de menos de 1.000 habitantes, y el 24 % de los que tienen entre 1.001 y 5.000). Por el contrario, no hay ningún ayuntamiento de entre 100.001 y 500.000 vecinos, ni de más de medio millón de habitantes, que haya declarado que la transparencia produce nulos efectos en materia de participación, evaluándola con un 0.
  Y de nuevo en esta cuestión, solo el 28,4 % de los municipios de menos de 1.000 vecinos valoran el incremento de participación ciudadana consecuencia de la transparencia con la mayor puntuación, entre 6 y 10, mientras que son el 60 % en

los ayuntamientos de entre 20.001 y 50.000 habitantes; el 65,2% de los de entre 50.001 y 100.000; el 65,4% de los de entre 100.001 y 500.000; y el 66,7% en los que superan dicha cifra.

- En relación con un eventual tercer efecto de la implantación de la transparencia, su **capacidad para facilitar el ejercicio de derechos de los ciudadanos/as**, un 15,8 % de los municipios han declarado que las novedosas normativas en la materia no han supuesto en absoluto una vía para allanar el ejercicio de tales derechos, y por tanto han valorado la eficacia de la ley en este terreno con un 0. Una proporción de municipios relativamente alta, que sin embargo prácticamente se duplica en aquellos que no alcanzan los 1.000 habitantes (29,5 %). Esta apreciación se modifica a medida que el tamaño y población de los municipios son mayores, de modo que no hay ningún ayuntamiento entre 100.000 y 500.000 vecinos, ni con más de medio millón de habitantes, que haya ponderado con un 0 las consecuencias de la transparencia en este ámbito.
  Si ampliamos el enfoque, considerando los municipios que sin negar absolutamente las posibles consecuencias de la transparencia a la hora de facilitar el disfrute efectivo de los derechos, no les otorgan una gran importancia (valorándolas, en consecuencia, de 0 a 5 sobre 10), estos suponen el 41,8 % de media. En el grupo de municipios de menos de mil habitantes, sin embargo, son un 58 % (casi 17 puntos más) los que piensan de ese modo, desconfiando en gran medida de las consecuencias de la ley de transparencia en este ámbito. En el extremo opuesto, solo el 11,5 % de los ayuntamientos de entre 100.001 y 500.000 habitantes reconoce una trascendencia tan poco relevante a la transparencia en esta área, y no hay ninguno que valore tan bajo tales efectos, en el grupo de aquellos con más de 500.000 vecinos, ya que todos ellos evalúan tales consecuencias de 6 a 10.

- La **mejora de la relación de la Administración con la ciudadanía** es una de las consecuencias de la implantación de la transparencia más apreciada por los municipios, ya que más de la mitad (el 54,2 %) la han valorado en una horquilla de 6 a 10. En el grupo de los ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes son mucho menos entusiastas, ya que solo el 37,5 % opina de ese modo. Una cifra tan solo ligeramente superior a la proporción que dentro de ese mismo grupo, evalúa con un 0 tales efectos (el 31,8 %), valoración nula que no le otorga ninguno de los ayuntamientos de entre 100.000 y 500.000 vecinos, ni los de población superior a dicha cifra.

- También hay grandes diferencias entre municipios por tamaño y población en punto a los efectos de la transparencia en materia de **lucha contra la corrupción**. Si un número ya muy elevado de municipios, casi 3 de cada diez (27,3 %) desestima totalmente tales efectos, puntuándolos con un 0, esta cifra se eleva exponencialmente en los ayuntamientos de menos de 1.000 vecinos, donde casi uno de cada dos (el 46 %) niega que la normativa de transparencia tenga eficacia alguna en el terreno analizado.

Y dos tercios de este último grupo de municipios (el 66,7 %) no valora tales efectos más allá de un 5 sobre 10. Una proporción prácticamente coincidente con la correspondiente a los ayuntamientos de mayor población que puntúan en mayor medida, de 6 a 10, las consecuencias de la transparencia a la hora de combatir la corrupción, que son el 63,6% de los de 50.001 a 100.000 habitantes; el 61,5% de los de entre 100.001 a 500.000; y el 66,7% de los de más de 500.000 vecinos.

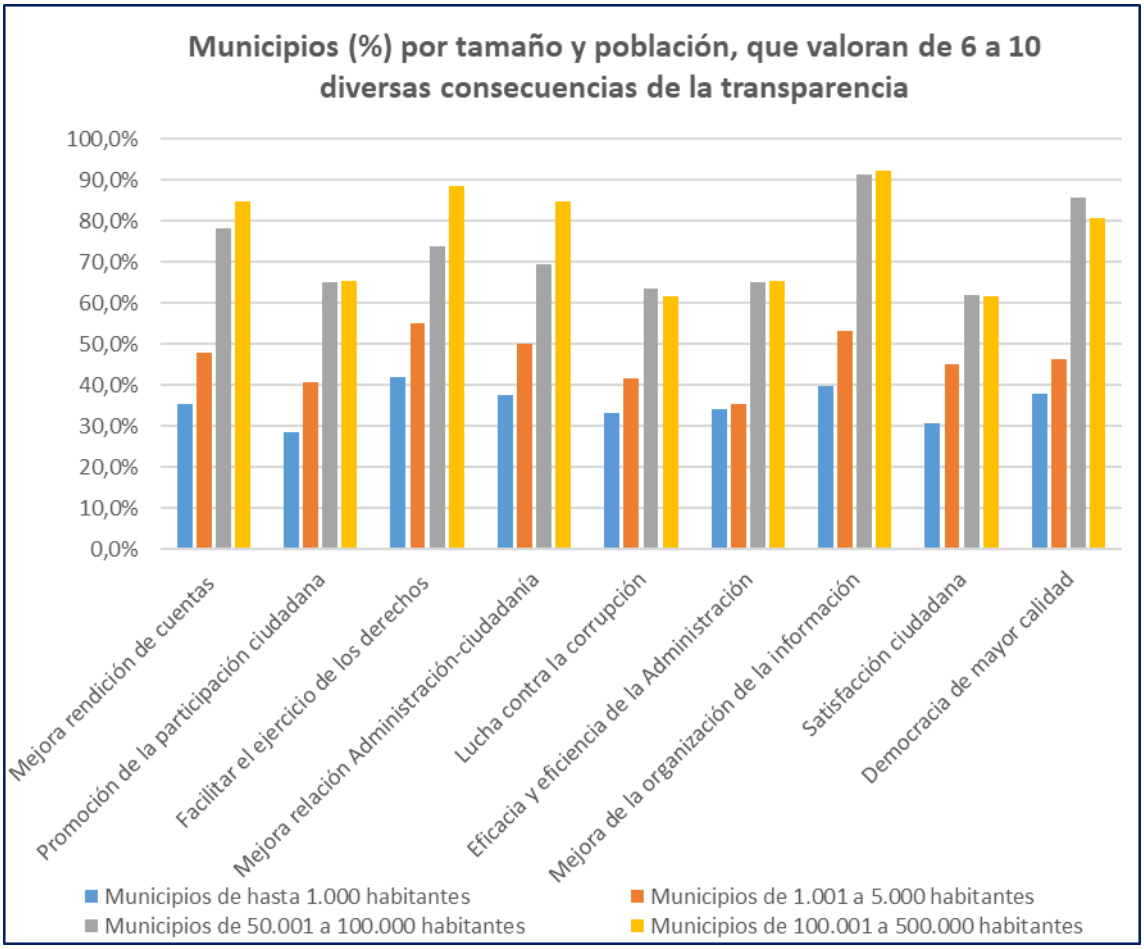



Gráfico 7.17 Municipios (%) por tamaño y población, que valoran de 6 a 10 diversas consecuencias de la transparencia. Elaboración propia.

- Si consideramos las consecuencias de la transparencia en relación con la **eficacia y eficiencia** de la Administración, tampoco parece que en general ésta sea una consecuencia demasiado apreciada por parte de los municipios, que no han visto que la normativa en la materia genere ayuntamientos más capaces de cumplir sus objetivos con menores costes en recursos de todo tipo. Ello se comprueba a través de varios datos, como ese 22,2 % de municipios que niega cualquier efecto relacionado con un mayor grado de eficacia y eficiencia en la gestión; o el hecho de que una mayoría de los mismos (el 53,9 por cien) otorgue una valoración muy limitada a este tipo de consecuencias, puntuándolas de 0 a 5 en una escala que va hasta el 10.

Para los municipios pequeños, sin embargo, las consecuencias de la transparencia en una gestión de mayor calidad, medida por mayores dosis de eficacia y eficiencia, son prácticamente imperceptibles o muy reducidas, ya que un 35,2 % las consideran nulas, evaluándolas con un 0, mientras que un 65,9 por cien de los mismos las valora muy escasamente, entre 0 y 5.
Se cumple la regla de que a menor tamaño y habitantes del municipio, más exigua es la apreciación de las bondades de la transparencia en el actuar administrativo, y viceversa, ya que en los ayuntamientos de mayor población sí se estima en mayor medida que las mismas redundan en una mayor excelencia en la gestión administrativa. Así lo demuestra la proporción de municipios que valora esta cuestión entre 6 y 10, que son el 65,2% de los que tienen entre 50.001 y 100.000 vecinos; el 65,4% de los de entre 100.001 y 500.000, y el 66,7% de los que superan los 500.000.

- La **mejora de la organización de la información pública** ha sido un hándicap básico para la implantación de la ley de transparencia, en la medida en que en la administración española en general, y en la local en particular, no se había hecho un esfuerzo previo de simplificación de procedimientos, ni estaba plenamente implantada la administración electrónica, ni se habían organizado y sistematizado previamente la totalidad de los datos y documentos a ofrecer a la ciudadanía mediante las obligaciones de publicidad activa, ni a través del ejercicio de su derecho de acceso a la información. La efectiva entrada en vigor de la normativa de transparencia y el rodaje de la misma, ha exigido de la Administración local un esfuerzo para mejorar la generación y disposición de su información, y dicha consecuencia ha sido evaluada por los responsables de la transparencia de los diversos municipios.
  En la valoración de tales efectos, de nuevo encontramos importantes diferencias entre ayuntamientos, en función de su diverso tamaño y población. Los más pequeños apenas aprecian cambios relevantes en la organización de la información pública, mientras que los más grandes y de mayor población, reconocen que la implantación de la normativa ha traído consigo mejoras en el modo en que producen, ordenan y sistematizan los datos y documentos.
  Así, uno de cada cuatro municipios (el 25 %) con menos de 1.000 vecinos, y el 15,6% de los que están entre 1.001 y 5.000, niegan cualquier efecto de la transparencia sobre la mejora de su información (puntúan tal cuestión con un 0). Por el contrario, no hay ningún ayuntamiento con una población entre 100.001 y 500.000, ni superior a dicha cifra, que desprecie totalmente tales efectos.
  En la misma línea, si solo 4 de cada 10 municipios de menos de 1.000 habitantes (el 39,8 %) conceden una valoración elevada a la eficacia de la implantación de las obligaciones de transparencia sobre la mejora de la información (otorgando una puntuación de 6 a 10), en el grupo de 50.001 a 100.000 son el 91,3 %, y en el de los que tienen entre 100.001 y 500.000 habitantes son el 92,3 %.

- En relación con la **satisfacción ciudadana**, tampoco parece que los municipios más pequeños entiendan que la puesta en marcha de la transparencia haya supuesto un incremento relevante en el grado de bienestar de los ciudadanos, ya que un tercio (el 33 %) de aquellos que tienen menos de 1.000 vecinos rechaza de

forma absoluta la existencia de tal consecuencia. Prácticamente siete de cada diez municipios de este grupo (el 69,3 %), así como el 54,8 % de los que están entre 1.001 y 5.000 habitantes, han valorado de forma muy lacónica el bienestar ciudadano consecuencia de la transparencia, otorgándole de 0 a 5 puntos en una escala de 10.

Más relevancia otorgan a la mejora de la satisfacción ciudadana producto de la transparencia los ayuntamientos más grandes, ya que un 61,9% de los que están entre 50.001 a 100.000 habitantes, un 61,5% de los que tienen entre 100.001 y 500.000, y un 50,0% de los que superan dicha cifra, han valorado de 6 a 10 tales efectos. Son proporciones ciertamente más grandes que ese 30,7 por cien de municipios con una población menor a 1.000 vecinos.

- Finalmente, al analizar en qué medida la transparencia de la Administración local ha sido capaz de promover la consecución de una **democracia de mayor calidad**, también existe una dualidad de opiniones bien diferenciadas, y de nuevo el eje divisorio es el tamaño y población de los municipios. Si los más pequeños refutan tal circunstancia (un 35,6 % directamente la niegan, puntuando con un 0 dichos efectos), en los más grandes y con mayor número de habitantes reconocen en cierto modo que la transparencia ha posibilitado algunos avances democráticos.

  Así, no hay ningún municipio de entre 100.001 y 500.000 vecinos, ni con población mayor, que rechace totalmente dichos efectos. Existe, además, una elevada proporción de ayuntamientos grandes que valoran de 6 a 10 las mejoras democráticas consecuencia de la transparencia: son el 68,6% de los de 20.001 a 50.000 habitantes; el 85,7% de los de entre 50.001 y 100.000; y el 80,8% de los que tienen entre 100.001 y 500.000. Sin embargo, tales cifras se desploman hasta el 37,9 % que otorga dicha evaluación positiva, en el grupo de los municipios de menos de 1.000 vecinos.

En definitiva, valoraciones relativamente modestas de los efectos de la implantación de la normativa de transparencia en relación a todas las consecuencias analizadas, que son todavía menores en los municipios más pequeños y de menos habitantes, mientras que gozan de una mejor apreciación en los ayuntamientos de mayor tamaño y población, donde factores como la mayor capacidad y recursos de toda índole de la Administración para cumplir con la normativa, así como un interés y una demanda ciudadana de información más acentuados, han permitido estimar en mayor medida cambios fruto de la transparencia en los diversos terrenos.

### 7.3. Valoración global de los efectos de las leyes de transparencia

El tiempo transcurrido desde la implantación de la normativa de transparencia en el ámbito local, ciertamente limitado, no impide evaluar, hasta la fecha, algunas consecuencias y efectos de la misma que pueden ya sentirse.

Dicha eficacia puede medirse en dos grandes ámbitos. El primero de ellos lo constituye el efectivo y pleno ejercicio de los derechos que la ley perfila (consulta y utilización de la publicidad activa y realización de solicitudes de información sobre gobierno y administración municipales en los diversos ámbitos). En segundo lugar, interesa saber si las leyes de transparencia han venido a colmar las expectativas que

habían generado, en toda una serie de terrenos de importancia capital, que van desde una mejor organización de la información municipal hasta un crecimiento de los niveles de calidad democrática.

Comenzando por la primera cuestión, hay que resaltar que l**a demanda ciudadana de información es muy escasa**, según declaran 9 de cada diez ayuntamientos: el 56,3 % de los municipios no han cursado ninguna o muy pocas solicitudes de información de la ciudadanía, mientras que más de un tercio de los mismos califica de pocas las peticiones gestionadas.

Por otro lado, de nuevo constatamos la tendencia de un mayor interés por la información municipal, apreciado a través del número de solicitudes de acceso a la información existentes, a medida que nos encontramos ante municipios con mayor tamaño y población. Por CCAA, es la Comunidad de Madrid la que cuenta con el mayor índice de municipios que afirman tramitar muchas solicitudes; en concreto, el 8,3 %, frente a la media nacional, que es del 1,2 %.

**No parece existir una gran preocupación por la información a nivel local, salvo en municipios grandes**, en los que existe un interés más profesional que particular, ya que las más de las veces son periodistas, o investigadores quienes desean conocer datos concretos sobre alguna materia, o donde existen en muchos casos más grupos y asociaciones que en los pueblos pequeños, atraídos por determinadas áreas de la gestión municipal. **La ciudadanía tiene un interés por la información muy limitado, atribuible a** factores culturales, a la sobreabundancia de información en múltiples canales, a un déficit democrático y finalmente, en los municipios de menor tamaño, al predominio del contacto directo frente a los canales oficiales, entre otros factores, como pueden ser una gestión municipal centrada en un número y tipología más limitada de temas que en los municipios grandes, la edad avanzada de la mayor parte de sus habitantes, su perfil -agricultores, ganaderos…, con intereses muy alejados en muchos casos de la gestión municipal-, o el menor uso por parte de los mismos de las tecnologías de la información.

Si atendemos al **perfil de los peticionarios**, el mayor volumen de solicitudes de información procede de ciudadanos que las formulan a nivel particular. Tras ellos, los profesionales, que requieren información que puede serles necesaria o útil por motivos relacionados con su ocupación habitual (periodistas, investigadores, abogados…), quienes solicitan datos en medida similar a otras personas que actúan en representación de diversos grupos o entidades. Sorprende en cierto modo que las empresas, que en teoría podrían estar interesadas en datos e información municipal de cara a elaborar estrategias de mercado para incrementar y/o fidelizar su actividad comercial, sean quienes menos solicitan información municipal.

Una cuestión esencial en la regulación de la transparencia la constituyen los **límites al derecho de acceso** que contempla la ley. El estudio permite concluir que tales límites **tienen muy poca incidencia en los municipios españoles**, en un escenario en el que ya de por sí las peticiones de acceso a la información han sido pocas. Un amplio grupo de límites solo han operado efectivamente, a la hora de responder a solicitudes de información recibidas, en menos del 5 % de los municipios: perjuicio para la protección del

medio ambiente; perjuicio para la seguridad pública; perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; u otros límites (judicialización del tema; por tratarse de documentación de trabajo -borradores, notas internas-; protección de información tributaria…). Entre un 5 y un 10 % de los municipios ha limitado el acceso a los datos basándose en el perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, así como para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

**Solo dos de los límites legales tienen verdaderamente una incidencia notable** motivando denegaciones y/o accesos parciales a la información en el ámbito municipal: se trata de la **protección de la información que afecte a terceros** (que ha operado en el 22,2 % de los ayuntamientos)**, así como la protección de datos personales** (que lo ha hecho en un 31,4 %). En estos casos nos hallamos ante la existencia de un derecho o de un interés legítimo de un tercero a que determinada información no se revele y difunda, que se ve enfrentado con el derecho de acceso a la información que posee la ciudadanía.

En congruencia con las conclusiones anteriores, **solo un número no demasiado elevado de municipios españoles (el 28,5 %) ha otorgado un acceso parcial a la información** solicitada, previsto en la norma cuando juega cualquiera de los límites legales, previa omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada o carente de sentido. Y en la inmensa mayoría de tales ayuntamientos, las solicitudes afectadas por tal acceso parcial han sido pocas. **Menor aún ha sido la incidencia de solicitudes de información denegadas**, que solo se han dado en un 17,2 % de los municipios, siendo asimismo muy limitadas en número en la práctica totalidad de los casos. Finalmente, **un 13,5 % de los municipios ha desatendido solicitudes de información** procedentes de la ciudadanía, que en una proporción ligeramente mayor al 10 % han sido numerosas.

Por su parte, el tamaño y población de los municipios tiene influencia en las cuestiones analizadas, ya que los ayuntamientos más grandes y más poblados, al tramitar un número más elevado de peticiones de información, registran una mayor incidencia de circunstancias diversas en relación con las mismas, como son el acceso parcial a la información, la denegación de las demandas de datos realizadas y la falta de respuesta a tales solicitudes. Ello se debe, en primer lugar, a que en los municipios mayores y más poblados, hay más peticiones de datos y documentación por parte de la ciudadanía, un factor que es ya importante, al actuar como criba. A ello se une que la mayor actividad económica y social, pública y privada, esto es, un volumen más importante de población involucrada, así como de actividades de tipología diversa en todas las esferas, incrementa la probabilidad de que los límites a la información se vean afectados.

Por otro lado, si atendemos al segundo orden de efectos predicable de las leyes de transparencia, hay que recordar que tanto en el debate parlamentario que precedió a la aprobación de la ley estatal, como en numerosos artículos de prensa y estudios académicos, se han destacado las bondades de la transparencia y sus efectos potenciales sobre cuestiones tan diversas como la calidad de la administración, la participación ciudadana, la economía, la lucha contra la corrupción, etc. En relación a esta cuestión, el estudio constata que **son muchos más los responsables de los**

**ayuntamientos totalmente escépticos en relación a la eficacia de la implantación de las leyes de transparencia** (representan una horquilla que oscila del 12,7 al 27,3 por cien, según el diverso efecto analizado), **que aquellos** que se muestran **entusiastas** con los efectos que tal normativa persigue (que oscilan entre el 0,3 y el 13,2 por cien del total, de nuevo según las diversas consecuencias posible).

Una segunda circunstancia a destacar es que, dentro de las eventuales consecuencias de las leyes de transparencia, aquellas que se sitúan en los extremos y suscitan las opiniones más encontradas, esto es, a las que los responsables de los ayuntamientos valoran respectivamente en mayor y menor medida, son la lucha contra la corrupción y la consecución de una democracia de mayor calidad; siendo en todo caso mayor la proporción de aquellos municipios que desconfían de tales efectos.

Un segundo orden de cuestiones que plantea la entrada en vigor de las leyes de transparencia es el análisis concreto de los diversos **efectos de las leyes de transparencia** en una serie de áreas en las que la normativa había levantado muchas expectativas, a tenor del debate parlamentario y de las colaboraciones aparecidas en prensa, y en muchos casos en otras de índole académica. Nuestro estudio permite concluir que **aquellos efectos de la entrada en vigor de la transparencia más valorados desde los ayuntamientos españoles son**, ordenándolos de mayor a menor, los siguientes:

- Mejora de la organización de información administrativa
- Facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos
- Mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía
- Consecución de una democracia de mayor calidad
- Mejora de la relación de la Administración pública con la ciudadanía

En el extremo opuesto se encuentran **aquellas consecuencias de las normas de transparencia que los ayuntamientos aprecian en menor medida**, al no estimar que la entrada en vigor de la normativa los haya propiciado. Estas son, también ordenadas de mayor a menor valoración, las siguientes:

- Satisfacción ciudadana
- Eficacia y eficiencia de la Administración
- Lucha contra la corrupción
- Promoción de la participación ciudadana

Resulta sorprendente que dos de los efectos más buscados por las leyes de transparencia (la lucha contra la corrupción y la promoción de la participación ciudadana), tal y como se mencionó repetidamente en el debate parlamentario de la ley estatal, al tiempo que se afirma expresamente en los preámbulos de muchas leyes autonómicas, sean precisamente los menos reconocidos como consecuencias efectivas de la implantación de la transparencia en el ámbito municipal.

En todo caso, y ya considerando todos los posibles efectos de la ley en las diversas áreas, **desde los municipios españoles no se considera que la entrada en vigor de las diversas normas en la materia haya propiciado grandes cambios** tendentes a la mejora de la Administración, ni a incentivar de un modo destacable la participación ciudadana, ni que los ayuntamientos hayan avanzado de forma apreciable en la rendición de cuentas, ni que nos encontremos ante una sociedad en la que la lucha

contra la corrupción y con ella la calidad de la democracia hayan experimentado alteraciones cualitativamente relevantes. Y dichas valoraciones son todavía menores en los municipios más pequeños y de menor población, mientras que gozan de una mejor apreciación en los ayuntamientos de mayor tamaño y población, donde factores como la mayor capacidad y recursos de toda índole de la Administración para cumplir con la normativa, así como un interés y una demanda ciudadana de información más acentuados, han permitido estimar en mayor medida cambios fruto de la transparencia en los diversos terrenos.

# 8. CONCLUSIONES: LOGROS Y TEMAS PENDIENTES. FORTALEZAS Y BARRERAS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN TRANSPARENTE EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

## 8. Conclusiones: Logros y temas pendientes. Fortalezas y barreras del proceso de implantación de una administración transparente en el ámbito municipal.

La puesta en marcha de la transparencia no ha sido ni es un proceso sencillo. Su instrumentación ha constituido un enorme reto para todas las administraciones españolas, y singularmente para la administración local, que en términos generales presenta una mayor carencia de recursos que otras administraciones, particularmente la estatal, o las administraciones autonómicas.

Los cambios que trajo consigo la Ley 19/13, LTAIPBG, pese a que en muchos ámbitos sectoriales –por ejemplo, en materia de contratación administrativa, o de determinados aspectos de la gobernanza municipal- existiera ya la obligación de difundir información, han sido muy significativos. Desde la publicación de la ley a su efectiva vigencia en el ámbito municipal pasaron dos años, pero lo cierto es que ni de forma previa a la elaboración de la norma ni en el ínterin hasta su aplicación en los ayuntamientos, se planificaron ni se instrumentaron las estrategias ni las medidas para llevar a cabo unas transformaciones que se revelaban imprescindibles para configurar una administración distinta, que pasaba de la semi-opacidad a la transparencia.

La ley, como ocurre con tantas otras, no previó ni el proceso ni los recursos, especialmente económicos, para poner en marcha cambios que requerían dinero, tiempo, formación y hasta una mentalidad y una cultura diversas, en la organización municipal y en sus protagonistas. En primer lugar, no se instruyó al ciudadano, concienciándole de su nuevo estatus, uno en el que podía ejercitar su derecho a estar informado de los asuntos y la gestión pública, facilitando e impulsando con ello su mayor participación en los temas públicos y políticos. Por otro lado, la ley estatal arrancó en un contexto de profunda crisis económica, de modo que no solo no se dotó a la administración de nuevos recursos, tecnológicos y especialmente humanos, para hacer frente a nuevas tareas y requerimientos, exigidos por las previsiones de esta norma, sino que además la administración se encontraba inmersa en un contexto de importantes restricciones.

En materia de recursos humanos, recordemos que en el momento de entrada en vigor de la LTAIPBG y a lo largo de los años posteriores, se endureció la aplicación de la tasa de reposición[159] (ratio que determina el número de funcionarios de nuevo ingreso que se pueden incorporar en una administración pública en función de las bajas que se hayan producido en el año anterior), lo que prácticamente impidió nuevas incorporaciones de empleados públicos en el ámbito local, una administración que ya de por sí, particularmente en los municipios más pequeños, presenta importantes carencias en relación a sus recursos humanos. Sin personal, ni empleados especializados, ni apenas formación, la Ley de Transparencia nació ya con grandes hándicaps que afectaban directamente a quienes tenían que ponerla en marcha. Esta norma, además, no solo requiere técnicos que sepan difundir y actualizar los datos cuya publicidad activa obliga a procurar la norma a la ciudadanía, sino que como primer paso precisa personal que en los

[159] En 2011, 2012, 2013 y 2014 la tasa de reposición fue del 10%, pero solo para aquellos colectivos y sectores de actividad de la administración marcados como prioritarios (sanidad, educación, y cuerpos de seguridad del Estado). En 2015, al igual que en los años anteriores de la década, la norma general es que no se permite la reposición, pero para los sectores identificados como prioritarios se eleva la tasa de reposición del 10% al 50%. Y finalmente, para el año 2016, se establece una tasa de reposición como norma general del 50%, elevándose al 100% para sectores prioritarios.

diversos ámbitos prepare y mantenga permanentemente actualizada una información no siempre fácil de obtener. Y no solo personal, sino que su efectividad demanda un esquema previo de generación y organización de la información eficaz y eficiente como premisa y conditio sine qua non, para que el sistema fluya.

Por tanto, el contar con personal conocedor de la norma, que pudiera dedicarse a instrumentar y hacer posible su cumplimiento, era ya un requisito importante para el éxito de la ley, pero no el único. El factor tecnológico –ordenadores, equipamientos, buenas conexiones informáticas, software, portales de transparencia y/o páginas web con un diseño amable y a pleno funcionamiento- era otro no menos esencial. También una organización que funcionara transversalmente, capaz de coordinarse con otras administraciones, y de disponer de ayuda y soporte procedente de otros entes –en el caso analizado, normalmente Diputaciones, Comunidades Autónomas o incluso la Administración General del Estado-, mucho más dotados y potentes que los municipios.

Y como fondo de todo ello, se requería también un importante cambio cultural, tanto en la ciudadanía, como en los empleados públicos y en los responsables políticos. Los primeros debían de aprender a sentir como suya la administración, y a partir de la información que la misma ponía a su disposición, ir asumiendo un papel más activo y participativo, interesándose desde su rol de ciudadano en los asuntos públicos, yendo más allá de la mera designación de representantes en las distintas elecciones. En cuanto a los empleados públicos, se hacía necesario que comprendieran que la información municipal es una información que pertenece a la ciudadanía, y que por tanto acceder a la misma es un derecho, que debe facilitarse por parte de los gestores públicos que actúan a su servicio. Finalmente, a los responsables políticos locales compete fomentar la participación ciudadana a partir de la generación y puesta a disposición de una información de calidad, indispensable para formarse un juicio que haga posible su pleno protagonismo en los asuntos públicos. También es importante que los dirigentes locales sean capaces de crear valor a partir de la información generada por las administraciones que lideran, promoviendo su reutilización.

En suma, la implantación de la Ley de transparencia, que en el debate parlamentario se anunció como una ley impulsora de un cambio de paradigma, como una norma que llegaba a España muy tarde, pero que iba a ser capaz de abrir puertas y ventanas en la administración, requería una serie de condicionantes no siempre fáciles de instrumentar, poco o nada previstos y planificados, y muchos de ellos inexistentes o más escasos en la administración local, una organización con recursos limitados en muchos ámbitos.

Los resultados alcanzados en relación con las cuestiones analizadas en la presente investigación, nos permiten avanzar toda una serie de conclusiones relativas al proceso de implantación de los imperativos legales que rodean la transparencia en los municipios españoles, que abarcan desde los elementos estructurales de la ley que construyeron su diseño, al propio íter de cumplimiento de la norma, mediante el establecimiento efectivo de las condiciones para convertirse en una administración abierta y volcada al ciudadano, y que fundamentalmente dibujan una cartografía de logros y temas pendientes, evaluando asimismo cuál ha sido la eficacia de tales leyes, tanto en términos de ejercicio de los derechos que las mismas facilitan, como de las consecuencias de los cambios y transformaciones que la normativa ha propiciado hasta el momento.

En este sentido, la Ley de transparencia estatal se encuentra en vigor en los municipios de nuestro país desde finales de 2015, del mismo modo en que lo están las normativas autonómicas en la materia que resultan aplicables a la administración local. Sin embargo, el grado de cumplimiento de tales normas por parte de los ayuntamientos españoles es diverso, y la realidad actual muestra que los municipios no han sido capaces de resolver totalmente la tensión a la que aludían Caamaño-Alegre & Campos Acuña (2015), entre los *desafíos de fondo* y los plazos legales, dada la diversidad y entidad de los retos que tenía ante sí la administración local para garantizar una organización y un funcionamiento transparentes.

Las conclusiones alcanzadas en el presente estudio, en la medida en que el mismo analiza la efectiva implantación de las leyes de transparencia en los municipios españoles, un proceso que ha concluido, sino que es dinámico, se formularán en términos de las fortalezas y de las debilidades o barreras que la normativa se ha encontrado desde su entrada un vigor, una cuestión que resulta del máximo interés y que permite avanzar propuestas y perspectivas de futuro. Veamos con detalle cuáles son los parámetros que definen la situación actual de los municipios españoles en materia de transparencia:

### 8.1. Los dos polos de la transparencia: la Administración y la ciudadanía.

En la relación que tiene como hilo conductor la puesta a disposición y acceso a la información relativa a las diversas facetas de la gestión pública, los dos extremos son la Administración municipal que la procura, y la ciudadanía destinataria de tales datos y documentos. Algunos aspectos relativos a cada uno de ambos polos pueden constituir importantes hándicaps en el proceso de implantación de una Administración transparente.

#### 8.1.1. La Administración municipal.

La Ley de Transparencia estatal, pese a que estuvo precedida de otras normas que instrumentaban ya obligaciones de difundir la información en ámbitos determinados, constituyó una verdadera transformación de la administración, que debía abrir sus entrañas al ciudadano y mostrarle el modo en que gestionaba sus asuntos en las diversas áreas, quiénes eran los responsables políticos que lo hacían (información institucional) y de qué forma (información organizativa, agendas, viajes..); los recursos económicos que se destinaban a ello (presupuestos); el modo en que se empleaban (datos sobre retribuciones públicas, subvenciones, contratos…); qué servicios públicos se le prestaban y con qué estándares de calidad; así como tener a su disposición datos esenciales sobre la organización, en este caso municipal, como los referentes a la plantilla y la relación de puestos de trabajo, a la normativa en vigor y en proceso de elaboración, a la planificación municipal, etc. En suma, la administración municipal necesitaba abrirse y mostrar importantes y numerosos elementos de su configuración y funcionamiento interno, así como de sus resultados, que en absoluto tenía preparados, y que a partir de la efectiva entrada en vigor de la ley debía no solo procurar a la ciudadanía, sino mantener actualizados de manera permanente.

La administración transparente es, pues, una administración distinta de la administración existente hasta entonces, que apenas dejaba entrever su estructura y funcionamiento interno real al ciudadano, y que incluso en no pocas ocasiones se mostraba reacia a procurar datos cuando se le solicitaban. Y es fácil comprender que las meras promulgación y publicación de la Ley de Transparencia no cambian una administración de la noche a la mañana:

> "Yo creo que la transparencia en el ámbito local ha empezado a existir cuando ha empezado a haber normas que establecen la sostenibilidad financiera, cuestiones desde el punto de vista económico, etc. Llegó en la época de la crisis; se ha empezado a exigir mucha información porque no la había, y había una falta de control. Previamente en las normas locales no había mucha plasmación del principio de transparencia. Sí, bueno, la previsión de que los plenos de los ayuntamientos tienen que ser públicos, que cualquier ciudadano puede pedir información de lo allí tratado, la acción pública en materia urbanística… Pero como principio digamos nuclear, esencial, transversal u horizontal, no existía. No lo había a nivel estatal, pues a nivel local casi menos. Yo creo que ha habido más opacidad ahí que en ningún otro sitio" (Entrevista nº 15).

De ahí que una de las importantes barreras que la normativa de transparencia debe de combatir, con el fin de asegurarse su efectividad y éxito, sea precisamente el peso de la administración tradicional, con los problemas y rémoras que la misma arrastra.

Estas dificultades o restricciones son variadas y afectan a factores de muy diversa índole. Entre tales limitaciones, algunas afectan a la información y a la documentación, aspecto que se abordará asimismo monográficamente. Así, los responsables municipales han mencionado la ausencia de documentación previa relativa a diversas cuestiones que la ley obliga publicitar. En otras ocasiones la información existe, pero no cumple los necesarios estándares de calidad; se trata de una información que se ha calificado de opaca, al no disponer de soporte documental adecuado. Otra de las dificultades la constituye el contar en muchos casos con documentos anteriores a la implantación de la Administración electrónica no digitalizados, de cuantiosa información archivada en soporte papel. Y para muchos ítems a difundir, resulta necesario contar con la serie de información y documentación seguida y completa, de la que muchos municipios carecen.

La falta de uniformidad de los procesos administrativos, la excesiva burocracia, la ausencia de una reflexión previa sobre los procedimientos existentes, han sido una constante y todos ellos son factores indicativos del peso de la administración municipal de siempre. Hubiera sido necesaria una reorganización previa, para poder cumplir la ley de transparencia, instaurando los datos abiertos y una efectiva interoperabilidad. También se requiere en muchos casos una mejora de la organización interna para la obtención de la información en cada área.

Tampoco en la administración municipal actual han calado ni tienen vigencia aspectos como la teletramitación; estamos aún a años luz de la administración electrónica, un concepto íntimamente relacionado con la administración transparente. Así, en muchos ayuntamientos es hoy por hoy imposible el procurar al ciudadano la digitalización y presentación de toda la información a través de la web, de modo que únicamente se pueden solicitar los archivos y documentos in situ en las oficinas municipales, procurándose la información municipal de igual modo. Una situación que ha quedado patente en muchas de las entrevistas a responsables municipales: "No tenemos trayectoria en materia de administración electrónica; estamos prácticamente comenzando" (Entrevista nº 9).

Podemos por tanto concluir que en algunos aspectos, el cumplimiento de la ley de transparencia se hace dificultoso por el propio funcionamiento de la administración pública municipal. En la mayoría de ayuntamientos, no existe una regulación de los procedimientos, con responsables, plazos, etc., que hagan posible el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Es importante establecer los mecanismos para garantizar

la calidad de la información y de los servicios, y ello resulta muy complicado en ausencia de un reglamento, si se quiere apostar por la transparencia y por una información pública de calidad, ya que se han de elaborar informaciones y procedimientos no establecidos hasta el momento, para dar cumplimiento al articulado de la ley.

Es necesario articular mediante protocolos previamente establecidos la información que hay que publicar, ya que la reelaboración, organización y de estructuración de la información son elementos esenciales para posibilitar su acceso, que como tales deben pivotar una planificación en la materia, que raramente se da en el ámbito municipal. Ni antes, ni en el corto recorrido de las leyes de transparencia en el ámbito municipal, ha existido con carácter general una planificación, ni mucho menos un proceso serio de evaluación, para contrastar la eficacia y la eficiencia de lo que se está haciendo en este terreno. Las leyes, para ser eficaces, requieren de recursos para su puesta en marcha, así como de estrategias y planificación organizativas y procedimentales, especialmente cuando, como ocurre con este conjunto normativo regulador de la transparencia, suponen un cambio de paradigma para la administración local.

Son absolutamente necesarios nuevos procedimientos de gestión, así como de sistemas adecuados de gestión documental. Es imprescindible un esfuerzo de análisis y rediseño en los municipios, con la finalidad de implantar en la organización sistemas ágiles, así como nuevos procesos con tecnologías de información, que permitan poner a disposición la información pública, sin que suponga una carga adicional de trabajo. Desde un punto de vista funcional, las principales dificultades están relacionadas con la falta de procedimientos para obtener y publicar los datos e indicadores directamente, a partir de las herramientas de gestión, sin que su obtención suponga un valor añadido a los servicios municipales.

En esta línea, algunos testimonios destacan como hándicap y como debilidad del proceso de implantación de los requerimientos de las normas de transparencia, su falta de cimientos: subrayan que ha faltado un rediseño y simplificación de procedimientos y, de forma más amplia, la reforma de la realidad de la administración, de forma previa a la implantación de una administración electrónica, la cual opera de algún modo como requisito o entorno condicionante de una verdadera transparencia: “Es muy difícil implementar desarrollos de Administración electrónica, de contratación electrónica o de transparencia, cuando tú no tienes por debajo ni las bases técnicas, ni las bases económicas, ni las bases culturales” (Entrevista nº 4).

Tampoco parece que en los municipios españoles se haya interiorizado el valor que posee la reutilización de la información, la extraordinaria potencialidad que entrañan los datos abiertos, la puesta a disposición pública de la información que gestiona el sector público con el objetivo de facilitar la generación de valor añadido. Tal información y los datos que crean y gestionan los diferentes ayuntamientos en su quehacer diario, son activos que podrían estar disponibles para las interacciones ciudadanas, iniciativas del tercer sector o empresariales, o investigaciones académicas, entre otras. Sin embargo, esta creencia y el fomento del ulterior uso de la información que se genera, no parecen estar en primera línea en los ayuntamientos españoles, muy alejados todavía de tales postulados

Y ello nos lleva directamente al plano del cambio cultural, en el que de nuevo incidiremos en otro apartado de forma particular. La ley de trasparencia está íntimamente

relacionada con otros conceptos como la gobernanza, la rendición de cuentas, el gobierno abierto… Todos ellos exigen un cambio en la forma de gestionar de las Administraciones públicas, y un cambio de esta envergadura cuesta tiempo de implementar, ya que supone nuevas formas de hacer para las administraciones. Este cambio cultural de la organización es la parte más compleja del proceso, debido a la opacidad existente hasta ahora, y de momento no se puede afirmar que se haya producido, ni siquiera en un grado significativo. No hemos asistido al cambio cultural que debía haber operado como antecedente que facilitara la transparencia. Un fenómeno común a todas las administraciones españolas, pero que todavía resulta más negativo en la administración local, al contar ésta con menos recursos para poner en marcha la transparencia.

Todo lo anterior sirve para contraponer la administración municipal clásica, cerrada y opaca, a la que busca conseguir la ley de transparencia, que es una organización en la que transparencia, la apertura y la participación ciudadana sean los tres ejes sobre los que la administración local diseñe sus políticas públicas y concrete sus formas de implementación y evaluación. El paso de una a la otra todavía no se ha completado en el ámbito municipal.

### 8.1.2. El ciudadano destinatario de la información.

Pero si en uno de los extremos del proceso de transparencia que dibuja la ley encontramos a los entes municipales, en el otro está el ciudadano que merece y se beneficia de dicho valor. Y algunos de los obstáculos con que se ha topado la exitosa implantación de la ley de transparencia tienen que ver con el mismo, con el destinatario de la información municipal.

El perfil de la ciudadanía receptora de la información actúa así en determinadas ocasiones como un hándicap, como una barrera para la consecución plena de los objetivos y de la plena eficacia de la ley, y lo hace por diversas razones. La primera de ellas, la población escasa y envejecida que encontramos en muchísimos municipios, en los que el grueso de sus oriundos vive en otros lugares más grandes y con mayores oportunidades que ofrecer a causa de su mayor actividad social, económica o cultural. Estos vecinos en muchos casos constituyen una población envejecida que la era digital ha convertido casi en analfabeta. En los pequeños municipios en los que gran parte de su población mantiene dicho perfil, es muy escaso o inexistente el volumen de habitantes que consultan la información disponible a través de su difusión en la web municipal, o el que accede y realiza trámites a través de la página web. La edad avanzada de estos vecinos, sus raros o nulos conocimientos informáticos, la no disponibilidad de equipamientos, etc., son factores que impiden que los fines que la normativa de transparencia desea alcanzar se cumplan efectivamente. A nadie parecen preocuparle en estos pueblos los temas de transparencia, y lógicamente es en gran parte la demanda la que va a condicionar el desarrollo y el cumplimiento de los requerimientos y obligaciones que la ley exige. En muchos ayuntamientos, en los que gran parte de sus escasos vecinos responden a esta descripción, se registra una escasísima observancia de la ley de transparencia, no existiendo ningún empuje o presión procedente de la población para que esta situación cambie de forma significativa.

Esto nos lleva a un segundo elemento, directamente relacionado con el anterior, y es la absoluta falta de interés por la actividad del ayuntamiento, y la casi nula participación de la ciudadanía en los asuntos municipales. Se reciben muy pocas solicitudes, incluso en algunas corporaciones, prácticamente ninguna petición de acceso a la información.

Este último factor, la ausencia o el débil interés por la actividad municipal, no solo es privativo de los municipios más pequeños y con poca población, sino que en muchos casos se apunta como un factor generalizado a un gran número de municipios de perfil bien diverso. Se apunta que el ciudadano, al que la ley de transparencia ha facilitado toda la información derivada de los perfiles y de la gestión municipal en sus diversos ámbitos, y al que le permite acceder a otros tantos documentos y datos, no difundidos en sus webs, no demuestra en términos generales un interés apreciable por los mismos:

> "Jamás ha existido demanda alguna, a pesar de que desde antes de la existencia de la Ley de Transparencia se vienen publicando en el tablón todo tipo de acuerdos y anuncios legalmente exigibles. Nunca nadie ha consultado nada, más allá de la mera curiosidad por leer el acta de alguna sesión, por alguna cuestión concreta" (Entrevista nº 11).

En directa relación con la actitud anterior, la ciudadanía tampoco manifiesta una voluntad sustancial de participar en los procesos municipales que se les abren, como normativas en trámite de información pública u otros similares.

Por tanto, ya sea por un factor cultural o por otras razones de índole diverso, los ciudadanos no observan un nivel de interés ni de participación alto en las actividades municipales que la normativa de transparencia ha abierto a su conocimiento y a su cooperación, y este elemento constituye sin duda una debilidad a la hora de conseguir la máxima amplitud a algunos de los objetivos a los que las diversas normas de transparencia, estatal y autonómicas, apuntan en su preámbulo y articulado. De ahí que desde el ámbito municipal, algunos responsables defiendan la necesidad de difundir de una forma activa los derechos que reconocen normas como las Ordenanzas de Transparencia, o las leyes de ámbito superior, a los vecinos de sus ayuntamientos.

### 8.2. La generación, difusión y actualización de información.

La información es el activo fundamental sobre el que pivota la ley de transparencia, de manera que para poder cumplir con solvencia dicha norma, resulta esencial que los ayuntamientos dispongan de una información de calidad, generada y organizada con una razonable facilidad; que la misma pueda actualizarse asimismo de un modo mecánico o automático; que los departamentos involucrados en su producción la procuren en tiempo y forma, coordinándose en la medida necesaria; que se posean los soportes oportunos para que los datos y la documentación administrativa se difundan de un modo simple; y que se trate además de una información dispuesta y presentada de forma amigable y atractiva para el ciudadano, como vía para conseguir que éste se acerque a la misma, la consulte y la utilice. Este conjunto de condiciones y requerimientos no resulta fácil de instrumentar y de aunar, y de hecho para cada uno de los mismos se advierte en el ámbito municipal un espacio importante para la mejora. A todos ellos aludiremos a continuación.

#### 8.2.1. La elaboración de la información.

La producción o generación de la información que la ley requiere es, pues, uno de los factores clave para cumplir con rigor la ley de transparencia. Algunos ayuntamientos, en general los más grandes y con más y mejores recursos de todo tipo, son hoy capaces de elaborar la mayor parte de indicadores que la normativa exige en los diferentes ámbitos, así como de proporcionar a demanda del ciudadano toda aquella información a

la que el mismo tiene derecho a acceder. Así se observa en informes o documentos como el ITA, o al navegar por su sede electrónica.

Sin embargo, ésta no es la tónica general; en particular no lo es para los pequeños ayuntamientos, que son la mayoría en el paisaje local de nuestro país. Precisamente éste es uno de los problemas esenciales con que se encuentra la administración municipal, motivado por una serie de razones diversas, que en muchos casos actúan unidas.

La primera de ellas es la ausencia de una política de gestión integral de la información, en el seno de la cual se lleve a cabo una reorganización previa de los datos y documentación relevantes en los diversos ámbitos, cuya difusión, las más de las veces periódica, exige la ley. En definitiva, una preparación de la propia organización para cumplir la norma, lo que exige una reflexión previa y una planificación sobre el modo de ordenar y sistematizar los procedimientos de producción y puesta a punto de la información.

La falta de estrategias y medidas para gestionar la información municipal en los diversos ámbitos, impide recapitularla con eficacia y tenerla preparada a efectos de poder publicarla en el portal o en la página web municipal. Y la gestión integral de la información es en nuestros días un requisito prácticamente ineludible para responder a muchos de los retos que una administración eficiente demanda, no solo en materia de transparencia, sino en general para poner en marcha la administración electrónica:

> "Para que haya Administración electrónica hay que hacer un esfuerzo: tú tienes que, primero, reformar tu propia Administración, es decir, en el mundo físico: tienes que conocer qué haces, tienes que racionalizarlo, tienes que simplificar procedimientos… Porque cuando después eso lo subas a internet, si el usuario no lo tiene claro y es sencillo, no lo va a poder tramitar electrónicamente. Muchas administraciones, y en particular la local, en lugar de tener una comprensión global de lo electrónico en la Administración, y una visión funcional de cómo integrar eso, y hacer la revolución, han ido subiendo trámite a trámite. Y con el trámite, también han subido los problemas de ese trámite. Y han procurado además que cada funcionario lo tuviese a medida de cómo hacía las cosas. Eso, cuando han hecho algo. De modo que, digámoslo así: han adaptado la realidad electrónica, sin provocar el cambio cultural. Hasta el punto de que en muchos sitios, se entiende por Administración electrónica hacer todo en papel, como toda la vida, escanearlo, subirlo al sistema, y a partir de ahí tramitar. Claro, con esa realidad cultural, es muy difícil después hacer transparencia. Porque la transparencia va a chupar los recursos de todo lo que tú subiste" (Entrevista nº 2).

Una gran mayoría de ayuntamientos no poseen políticas ni estrategias integrales de generación y manejo de la información, y tal carencia es, sin duda una importante limitación para cumplir los requerimientos de la ley de transparencia, una norma compleja que exige contar con una planificación, procedimientos y herramientas para poder disponer de los datos cuya tenencia y difusión ha establecido la norma.

Un segundo obstáculo a que se enfrentan los municipios a la hora de producir la información que necesitan es el gran volumen de datos que la normativa requiere, la importante cantidad de información que los ayuntamientos deben preparar y colgar en páginas web del ayuntamiento o plataformas de transparencia, en todos los órdenes. La normativa de transparencia menciona una ingente cantidad de información, de la cual carecen los ayuntamientos pequeños, que no poseen tiempo ni recursos para prepararla y organizarla.

La ley de transparencia ha sido exigente, destacando toda una serie de documentación relevante en las diversas áreas de gestión pública, capaz de satisfacer el interés ciudadano en las cuestiones clave de sus ayuntamientos. Pero para estos últimos, el procurarla y difundirla es casi una misión imposible, ya que su implementación excede con mucho los recursos disponibles para hacerlo. La dificultad de implementar todos los requerimientos es una barrera importante que los ayuntamientos deberán de ir superando en la medida de lo posible.

El propio proceso de construcción de la información es un tercer hándicap. Gestionar los datos no es un proceso sencillo, ya que la información se encuentra en muchos lugares. En ciertas materias hay que elaborar información que requiere recopilación de datos que hasta entonces no se tenían agrupados. Además de ello, es necesario convertir los datos y documentación que posee el municipio en información que la ciudadanía pueda comprender y utilizar.

En este sentido, determinadas informaciones y/o documentos necesitan una preparación y atención cuidadosa para ser publicitados. En muchas ocasiones es necesario elaborar la documentación o someterla a un tratamiento específico; por otro lado, hay que maquetarla y publicarla, y considerando además que hablamos de una información que en muchos casos es bastante numerosa, esta actividad representa una gran cantidad de tiempo. Se ha mencionado, por ejemplo, que las actas del pleno requieren un previo estudio muy concienzudo para la eliminación de datos personales; y los Decretos necesitan de una implementación tecnológica, y en muchos ayuntamientos son numerosísimos.

La falta de hábito en la recopilación ordenada de datos e informaciones por parte de la mayoría de unidades administrativas, así como en el envío regular voluntario de información para mantenimiento y actualización de la publicidad activa, es otro de los problemas con que se enfrenta la administración local en sus esfuerzos por cumplir con las normas de transparencia. Se hace necesario cambiar la cultura interna para integrar las obligaciones de transparencia en la gestión diaria de los diferentes responsables técnicos de los contenidos. Hay que crear dichos hábitos de trabajo en el funcionariado, como único modo de publicar puntualmente la información requerida en el Portal de Transparencia o página web municipal.

### 8.2.2. Unidades centralizadoras de la información. Compromiso y Coordinación a la hora de procurar la información.

La ley de transparencia estatal, LTAIPBG, establece que las Administraciones Públicas a las que resulta aplicable la normativa de transparencia, establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna. También identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso.

A continuación, esta norma prevé que en el ámbito de la Administración General del Estado existirán unidades especializadas, que tendrán las siguientes funciones:

a) Recabar y difundir la información objeto de publicidad activa.
b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.
c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.

d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.
e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.
f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.
g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.
h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley.

Como puede verse, estas unidades tienen numerosos e importantes cometidos, de modo que la ausencia de una estructura orgánica de este tipo, específicamente encargada de estas tareas en relación con la información que cada administración debe procurar, lógicamente incrementa de forma exponencial las cargas de trabajo de los empleados que las asumen.

La administración municipal, sin embargo, carece con carácter general de estas unidades, cuyas funciones cubren todos los flancos que garantizan la exitosa aplicación de la norma. Por el contrario, los ayuntamientos han debido atender múltiples y novedosos cometidos en materia de transparencia con los mismos recursos humanos de que ya disponían, que en la misma jornada de trabajo y sin apenas formación, han debido asumir y hacerse cargo de múltiples obligaciones.

De ahí que también se haya apuntado como barrera para aplicar de forma exitosa la ley de transparencia, el no contar con este tipo de unidades especializadas. En los ayuntamientos no existen unidades dedicadas a centralizar la información, salvo en algún caso aislado de municipio de gran tamaño y población. Pero incluso en este último grupo de consistorios grandes, se apunta que no cuentan con una unidad propia responsable de la transparencia municipal, por falta de medios personales adscritos a la misma, así como con medios técnicos y económicos.

En el resto de municipios más pequeños, que son la inmensa mayoría, se señala como barrera a la hora de implantar la transparencia, la dificultad de asignar a un órgano municipal la tarea de recopilar la información generada por las diversas áreas y servicios municipales, de ordenarla, sistematizarla y mantenerla actualizada. Los responsables municipales insisten en la falta de personal que centralice y procese la información de modo que aparezca en un formato inteligible, y que sincronice los datos de las diversas áreas. Y en algún caso van más allá, subrayando la necesidad de crear un área específica de Gobierno abierto-Administración electrónica que coordine y gestione todo lo vinculado a las leyes de transparencia estatal y autonómicas, aplicables en cada caso.

Partiendo, por tanto, de que la tónica habitual en un número elevadísimo de municipios es la ausencia de una unidad de este tipo, monográficamente encargada de implementar los requerimientos de la normativa de transparencia, nos encontramos con dos tipologías de municipios.

En un primer grupo de ayuntamientos no se ha establecido un reparto de tareas y una responsabilidad última de algún órgano o unidad en relación con las obligaciones de procurar información que establece la normativa, y en tales casos la propia falta de organización es un importante obstáculo a la hora de establecer ayuntamientos

transparentes. En estos últimos municipios, la mayor dificultad es que los departamentos implicados asuman la responsabilidad de publicación de la información dentro de sus funciones.

En un segundo colectivo de ayuntamientos, mayoritario, es usual que se encargue algún o algunos empleados públicos, o un área de la gestión, siempre con escasos efectivos humanos, de centralizar toda la información que debe publicitarse, así como de la responsabilidad, en su caso, de responder a las demandas de información realizadas por la ciudadanía. En este modelo la responsabilidad de gestionar la información en el portal de transparencia o página web municipal es de cada órgano administrativo, aunque hay un coordinador transversal que asume la responsabilidad del desarrollo exitoso del proceso. Para hacerlo con un razonable grado de eficacia y eficiencia, resultan indispensables cuanto menos dos elementos: el compromiso de todas las áreas y unidades que deben procurar la información, así como la indispensable coordinación a la hora de acometer un reto que es común a toda la organización municipal.

En relación con el primero de estos factores, en muchos municipios se ha aludido como obstáculo para cumplir la ley de transparencia la falta de compromiso por parte de algunas áreas del ayuntamiento, para entregar a tiempo la información. El hecho de que la publicidad activa constituya una cuestión novedosa, la falta de personal y de sistemas de gestión integral de la información eficientes, son todos ellos elementos coadyuvantes que propician que muchas áreas no se impliquen con verdadera voluntad, o hasta cierto punto no estén en condiciones, de procurar en tiempo y forma los datos y documentación correspondientes a su campo de gestión.

En este sentido, son muchos los municipios que subrayan como grave obstáculo a la plena incorporación a la transparencia, la falta de colaboración y seguimiento por parte de algunos departamentos, que tardan en procurar la información, o directamente no la suministran, y desde luego rara vez la actualizan. Esta es una de las causas de que al consultar las páginas web municipales se advierta la falta de muchos de los datos e información que exige la ley, en los diversos apartados.

Conseguir la participación e involucrar a los diversos departamentos de la organización municipal, de modo que proporcionen periódicamente la documentación, se apunta como un objetivo muy dificultoso. Se alude a la necesidad de recordarles una y otra vez que remitan la información, siendo usuales la demora y aun la negativa a proporcionar los datos, por parte de los diversos departamentos municipales. Los responsables subrayan la necesidad de hacer pedagogía con el personal de la administración, para que tengan claros los datos y los tiempos en que se tienen que proporcionar la información, así como sobre la obligación de tenerla permanentemente actualizada y a disposición del ciudadano.

La transparencia no es una cuestión de una concejalía o de un departamento municipal, sino que es transversal y se tiene que trabajar desde todos los ámbitos. Es, pues, imprescindible, aumentar el grado de compromiso de las diversas áreas municipales en un objetivo que no es privativo de nadie y que por el contrario es común a todos los integrantes del ente municipal, en la medida en que el mismo satisface un legítimo derecho de la ciudadanía. Para ello es necesario concienciar a todo el aparato administrativo de las obligaciones en cuanto al suministro de información que les afecta, del deber de informar, que surge de una normativa con idéntico grado de obligatoriedad que el resto de leyes, que los ayuntamientos deben cumplir en todos sus extremos: “Es

necesario hacer entender a la organización que la transparencia es una obligación, y que la misma está prevista en leyes que hay que cumplir como se cumple la Ley de Procedimiento o la de Contratos" (Entrevista nº 16). Hoy por hoy, dicha observancia está alejada de lo que sería un acatamiento completo de las normas aplicables.

La coordinación municipal a la hora de cumplir los requerimientos de las leyes de transparencia es otro de los requisitos clave cuya existencia es garantía de una mejor implantación de aquella y cuya ausencia, a *contrario sensu*, se revela como un obstáculo importante para poder cumplir una normativa con múltiples requerimientos, compleja y novedosa para la administración local. Y dicho problema existe en un importante número de municipios, en los que falta la coordinación interdepartamental, y aun la comunicación entre áreas en esta materia. Dada la transversalidad de la transparencia, la dificultad de trabajar eficazmente con todos los departamentos municipales se convierte en una importante barrera organizativa:

> "El mayor problema es la recopilación, acceso y disposición de la información. Sobre todo se hace difícil incorporar los protocolos de trabajo en los diferentes departamentos, para que nos envíen la información que debemos publicar. Hasta ahora hemos tenido que estar siempre muy pendientes de que los demás elaboren y nos envíen la documentación" (Entrevista nº 8).

La tarea de coordinación de las diversas áreas y servicios municipales es, en este ámbito, si cabe aún más dificultosa que en otros, por la falta de cultura administrativa en materia de transparencia, lo novedoso de la norma y su nacimiento sin haber dotado de recursos adicionales, humanos y técnicos, a los ayuntamientos, lo que legitima a muchos de los departamentos obligados a proporcionar información a no hacerlo, hacerlo mal o tarde, excusándose en tales factores. De ahí que los encargados de coordinar la provisión de información subrayen los numerosos impedimentos con que se topan en los ayuntamientos al cumplir sus cometidos, que se multiplican exponencialmente cuando hablamos de la actualización puntual de los datos publicados.

En algunos ayuntamientos, sin embargo, se han dado importantes pasos en el terreno de la coordinación de las diversas áreas municipales, lo que ha permitido avanzar de forma segura y a un ritmo adecuado en la implantación de las normas de transparencia. Lo cierto es que trabajar en equipo y bajo una organización que impulsa y coordina eficazmente las obligaciones en esta materia por parte de los distintos sujetos implicados, es un elemento esencial a la hora de implantar de forma eficiente esta normativa en el ámbito municipal:

> "Hay un equipo responsable de transparencia –perfil técnico y jurídico- para revisar contenidos y actualizar, que hace reuniones periódicas, creado por resolución de la Alcaldía, que incluía una tabla indicando los departamentos responsables de facilitar la información de cada ítem y la periodicidad de su actualización" (Entrevista nº 2).

Si en términos generales el requisito de la coordinación interdepartamental se revela como obstáculo de la efectiva implantación de la transparencia para un gran número de ayuntamientos, en aquellos más grandes, que poseen una administración institucional municipal, configurada por organismos autónomos, empresas públicas y otro tipo de entes vinculados o dependientes del municipio, el observar las obligaciones y requerimientos de la ley a la hora de disponer y procurar de una información de calidad se incrementan considerablemente, y tienen asimismo un singular caballo de batalla en la

coordinación de todas las entidades municipales existentes, una de las barreras esenciales que dificultan el cumplimiento de la normativa. En este tipo de ayuntamientos, resulta absolutamente necesario profundizar en mayor medida en la coordinación e integración de objetivos en materia de transparencia, entre los diferentes servicios, organismos autónomos y empresas públicas que configuran el perímetro de la organización municipal.

### 8.2.3. Automatización de la generación de la información.

La normativa de transparencia conlleva importantes y numerosos requerimientos de información que no resultan sencillos de instrumentar, dado que los datos necesarios para hacerlo son muchos, en algunas materias requieren profusos detalles, y deben actualizarse periódicamente, en ciertos casos en intervalos cortos de tiempo. En este contexto, uno de los mayores obstáculos para el estricto cumplimiento de la normativa lo constituye el hecho de que la administración electrónica no se ha implantado, lo que conlleva no pocos procedimientos de elaboración y remisión de la información puramente manuales, y por ello trabajosos, en lugar de generarse dicha información de un modo automático a partir de la gestión diaria realizada en las diversas áreas y departamentos municipales.

En los ayuntamientos españoles existe una generalizada falta de automatización a la hora de obtener los datos a publicar: no se dispone de los medios técnicos adecuados para automatizar la recogida y publicación de la documentación. Las razones son variadas, y operan las más de las veces de forma acumulativa. Así, en muchas ocasiones se carece de los procesos informáticos para la automatización de determinados procesos. Asimismo en numerosos casos la información no está disponible con las precisas características, con el detalle o en el formato que indica la ley, exigiendo dedicación y tiempo para su elaboración. En muchos municipios, y para gran parte de materias y procesos, ni siquiera está disponible en formato electrónico:

> "Una barrera fundamental proviene del hecho de que debemos elaborar una parte importante de la información objeto de publicidad activa en los Portales de Transparencia, al existir un grado escaso de implantación de aplicaciones de administración electrónica, cuyo desarrollo posibilitaría un mayor automatismo en su elaboración y remisión" (Entrevista nº 6).

La superación de esta importante barrera para el buen funcionamiento de la transparencia implica la necesidad de desarrollar procedimientos y procesos que permitan interiorizar y automatizar la obtención de los datos e información de interés para la ciudadanía, de modo que pueda ser extraída mediante textos claros y sencillos, preferentemente con formatos gráficos y de visualización agradable.

### 8.2.4. El mantenimiento de información actualizada

La normativa aplicable obliga a la administración local a publicar la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, y a hacerlo de forma periódica y actualizada. Además de establecer dicha premisa de forma general, para muchos de los ítems que deben ser objeto de publicación, tanto la legislación básica como la normativa autonómica, subrayan de nuevo la necesidad de su regular puesta al día: así, por ejemplo, la LTAIPBG, Ley 19/13, señala que los sujetos obligados por tal norma incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los

diferentes órganos; información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución presupuestaria; mantendrán actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano; mientras que en otros muchos casos, los datos deben irse publicitando a medida que se lleva a cabo la gestión en el área correspondiente, esto es, cuando se adjudican, se modifican, se desiste o se renuncia a un contrato; cuando se firman los correspondientes convenios; al emitir circulares o normativas; o en el momento en que, anualmente, se aprueban las cuentas, por citar solo algunos de los tipos de información publicable.

La cuestión es que el cumplimiento de la normativa de transparencia no tiene lugar o se agota en un momento determinado, con un acto de difusión aislado de los datos que la ley requiere, sino que se prolonga en el tiempo, en la medida en que estos exigen ser permanentemente puestos a punto. Ello complica extraordinariamente la observancia rigurosa de la norma en los ayuntamientos, en la medida en que si ya carecen de efectivos para elaborar y publicar una información prolija y compleja, la dificultad para actualizar tales datos es inmensa, particularmente en los municipios más pequeños. La puesta a punto y difusión periódica de la información se convierte así en una de las barreras más importantes para el logro de un nivel relevante de transparencia, aquel que exige la ley.

El mantenimiento actualizado de la página web o portal de transparencia requiere mucho tiempo, y los ayuntamientos pequeños tienen una importante escasez de personal, por lo que dicho objetivo les resulta prácticamente imposible. Incorporar en la cultura administrativa y en el hacer diario la importancia de mantener actualizado el portal de transparencia, es hoy por hoy, una meta todavía muy lejana.

Si este es el panorama general, la casuística de los municipios es diversa, en el sentido de que en cada tipología de los mismos se dan ciertas circunstancias y/o razones explicativas de esta cuestión, que a menudo son diferentes. En algunos casos, la falta de actualización de la información descansa y se amplifica por la falta de coordinación administrativa, cuando son varias las administraciones involucradas. Así, los responsables de los ayuntamientos en ocasiones argumentan que determinada información (por ejemplo, la de gestión económica) no está puesta a punto porque está enlazada con webs autonómicas o del Estado, que no proceden a su actualización. También se apunta que en muchos casos tiene lugar la desactualización o falta de algunos indicadores que desde el ayuntamiento se comunican a entidades supramunicipales para que sean éstas las que los publiquen, lo que hacen en muchos casos con una demora muy importante.

En otros casos es la falta de recursos la que explica el incumplimiento de la norma, particularmente en ayuntamientos pequeños, que cuando logran obtener soporte de otra Administración –diputación o Estado- para crear una herramienta capaz de gestionar y alojar la información, encuentran imposible asumir el coste del mantenimiento y actualización de la misma. De ahí que muchos de los responsables apunten la necesidad de crear dinámicas internas para que las publicaciones siempre estén actualizadas. Este es sin duda un factor importante, aunque lo deseable sería contar con operativas insertas en la administración electrónica, junto con software y herramientas informáticas diversas que permitan que, a partir de la existencia de datos y documentación elaborados para la propia gestión diaria, la información publicable se actualice de forma automática.

La falta de personal para el desarrollo del portal, para atender su actualización, se encuentra en la base de la dificultad de elaborar y mantener la información actualizada de

forma permanente, de hacerlo con todos los indicadores, que son muy numerosos y algunos muy difíciles de cumplimentar, y de poner los datos y documentación al día constantemente con la necesaria celeridad. Por ello, uno de los retos básicos de los ayuntamientos, que es hoy por hoy un problema, es conseguir que la publicación de toda la información sea sostenible, para que la actualización de contenidos sea automática, es decir, que se alimente sin aumentar, o haciéndolo muy ligeramente, el trabajo de los empleados municipales, para que de este modo se puedan incorporar nuevos indicadores. En tanto no sea así, en los municipios más pequeños se van actualizando datos a medida que se puede, con personal muy limitado, y este es el motivo de que nos encontremos muy a menudo con información obsoleta, incorrecta o muy desactualizada.

Esta circunstancia, la mala calidad de los datos y documentos difundidos, producida en gran parte por su falta de puesta a punto, desincentiva la consulta ciudadana y la reutilización de la información pública por personas y colectivos, al tiempo que envía señales de desidia administrativa. Todos los factores anteriores empequeñecen el potencial de la transparencia, una realidad nueva que debería ser fomentada por los poderes públicos como garantía de su éxito.

Finalmente, la falta de actualización de la información en la administración municipal es general, especialmente en los entes de menor tamaño y población, pero llama mucho más la atención cuando se produce en relación con documentos relevantes, que debieran estar formulados y contener una información completa y de calidad, no pareciendo a priori que resulte tan difícil su actualización. En ese caso se encuentran el inventario, o la relación de puestos de trabajo, RPT, de los ayuntamientos.

Podemos concluir, por tanto, que la dificultad de actualizar los datos e información pública que según la normativa debe ser objeto de publicidad activa, es un obstáculo esencial a la hora de implantar la transparencia en la administración local española. Hay que señalar, sin embargo, que conscientes de ello, algunos ayuntamientos están en proceso de cambio o mejora, aunque para la inmensa mayoría dicho objetivo no resulta fácil en tanto no se les habilite de los recursos humanos y de índole técnico precisos para conseguirlo.

### 8.2.5. Soportes o formatos abiertos e interoperabilidad. El grado de instrumentación de la administración electrónica

La administración electrónica no se ha implantado en los municipios españoles. Cierto que algunas de las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, todavía no producen efectos[160], pero sí lo han hecho otras muchas, reguladoras del uso de medios electrónicos en el procedimiento, del expediente electrónico, de las notificaciones electrónicas, de las relaciones electrónicas entre administraciones, etc. Sin embargo, estamos todavía en las primeras estaciones de un largo camino, por lo que es imprescindible continuar avanzando en materia de funcionamiento electrónico de los municipios, y de forma más amplia de forma previa en la modernización de la

160 Según establece dicha norma en su Disposición final séptima, reguladora de su entrada en vigor, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley, prevista para el año siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

administración. Para hacerlo, es necesario solucionar la carencia de medios de todo tipo que son imprescindibles para implantar la administración electrónica.

La todavía muy incipiente instrumentación de la administración electrónica es una importante barrera para conseguir un importante grado de transparencia en la administración local española.

De otro lado, en íntima relación con la transparencia, y hasta cierto punto como colofón de la misma en determinados casos, se encuentra la reutilización de los datos, la cual exige el uso de soportes o formatos abiertos y de interoperabilidad de la información. Este es uno de los aspectos más provechosos de la transparencia, el hecho de que a través de los datos abiertos, tenga lugar la puesta a disposición pública de la información que gestiona el sector público con el objetivo de facilitar la generación de valor añadido. La información y los datos que crean y gestionan las diferentes administraciones, como señala la ley valenciana de transparencia, son activos que pasan así a estar disponibles para las interacciones ciudadanas, iniciativas empresariales o del tercer sector, o investigaciones académicas, entre otras.

De hecho, la propia legislación básica establece como uno de los requisitos del modo en que debe publicarse la información sujeta a las obligaciones de transparencia en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web, el hacerlo preferiblemente en formatos reutilizables, estableciendo los mecanismos adecuados para facilitar, entre otras cuestiones, su interoperabilidad y la reutilización. Esta misma norma enuncia en otro lugar como uno de los principios técnicos de la información su reutilización, volviendo a insistir en que se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Y es que, como señala la Ley gallega de transparencia al regular la publicidad activa, no solo es importante la cantidad de los contenidos ofertados sino la calidad de los mismos, e incluso su formato. De ahí que se establezca como modalidad preferente de difusión de la información pública los formatos abiertos, que permitan a la ciudadanía la reutilización de los datos públicos.

En esta misma línea, también la ley de transparencia catalana prevé el acceso a la información pública en formato reutilizable, para mejorar la transparencia, generar valor en la sociedad y promover la interoperabilidad entre las administraciones. La información pública puede ser reutilizada con cualquier objetivo lícito, especialmente la reproducción y divulgación por cualquier medio de los datos objeto de información pública y la creación de productos o servicios de información con valor añadido basados en estos datos. En principio la reutilización de la información pública es libre y no está sujeta a restricciones, debiendo garantizarse que en el proceso de reutilización no se altera el contenido de la información reutilizada ni se desnaturaliza su sentido, y también debe citarse la fuente de los datos e indicar la fecha de la última actualización.

Todas las previsiones anteriores destacan el valor que la ciudadanía puede generar a partir de la información publicada en formatos abiertos, reutilizando datos que pueden ser sumamente interesantes y dar lugar a nuevos productos, así como a nuevas relaciones u oportunidades nacidas a partir de los datos y documentación difundidas.

Sin embargo, a día de hoy, lo cierto es que muchos municipios españoles carecen de capacidad de poner a disposición de la ciudadanía de manera proactiva la información, observando una dificultad de publicar en soportes o formatos abiertos que posibiliten o faciliten su reutilización. Dicha carencia se explica no solo por motivos técnicos, sino también culturales, ya que hace falta que los ayuntamientos sean conscientes del valor de la información que generan, y del hecho de que la misma puede ser extraordinariamente útil a determinadas personas y grupos, que utilizándola pueden crear valor en muy diversos ámbitos.

La no utilización y puesta a disposición de formatos abiertos, así como la falta de una completa interoperabilidad, son importantes obstáculos que dificultan el explotar al máximo una de las ventajas más relevantes de la transparencia, que es la generación de un valor añadido a partir de la información base surgida de la gestión pública.

### 8.2.6. La amabilidad de la información para el ciudadano.

Nuestro país ha sido uno de los últimos de Europa y en general de los países occidentales en incorporar la transparencia a la Administración pública, tan solo lo ha hecho en 2013. Y cinco años no es un término demasiado largo para que la ciudadanía se aproxime con soltura a la información, para que la use e incluso le añada valor mediante su reutilización. Los ciudadanos no están aculturados en la transparencia, una realidad demasiado reciente que todavía les resulta ajena, por lo que mucha de la información disponible no es objeto de consulta en un grado destacable. Tampoco parece existir una demanda importante de información ni por parte de las personas individualmente consideradas ni tampoco por los diversos grupos o colectivos en que se integran.

Por otro lado, entre la información que la ley relaciona como de preceptiva publicidad activa por parte de las distintas Administraciones, algunos datos y documentos resultan a priori fácilmente comprensibles por el grueso de la ciudadanía. Otros, sin embargo, son por su contenido más difíciles de interpretar y entender, por su marcado carácter técnico (por ejemplo, la información contable, o económico-financiera). De ahí que generar un caudal de datos claros, inteligibles y atractivos para sus potenciales destinatarios, es uno de los retos a que se enfrenta la Administración en el cumplimiento de la normativa de transparencia.

De hecho, muchas de las normas autonómicas en la materia, plenamente aplicables a las administraciones locales, se fijan como objetivo el fomentar la participación ciudadana, partiendo de que la misma es un indicador claro de las sociedades democráticas avanzadas. Se trata de aumentar la capacidad política de participación, como forma de paliar el déficit democrático y de hacer al ciudadano coprotagonista de un proyecto común (Burguera, 2015). Alguna de estas normas señala explícitamente que la actividad pública se articula en torno a la ciudadanía, como eje y referencia de su estrategia Y la participación proactiva de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión sobre políticas públicas pasa claramente por la apertura informativa, por el libre acceso de aquellos a la documentación y datos procurados por la administración, indicativos de su actividad. Pero no es éste el único requisito, sino que además dicho acceso a la información debe realizarse de una manera accesible, comprensible y de la forma más simple e inteligible que sea técnica y organizativamente posible atendiendo a su naturaleza. De no ser así, no solo no se fomentará que la ciudadanía conozca la actividad administrativa y el modo en que los distintos

responsables gestionan los asuntos comunes, sino que se les alejará de aprovechar las ventajas que una información transparente procura en términos de interés y participación en el terreno de lo público.

En esta línea, uno de los problemas a que se enfrenta la administración local es precisamente la necesidad de reelaboración de la información, para mostrarla en formatos accesibles y sencillos, adaptados al grueso de la población. No basta con poner a disposición de la ciudadanía los documentos administrativos generados en una materia determinada, que a menudo utilizan fórmulas propias de un lenguaje administrativo oscuro y críptico. Por el contrario, resulta indispensable realizar de forma previa una labor de análisis y adaptación de la documentación, que la haga diáfana y sencilla para quien la ve y recibe, y que de ese modo se convierta en un elemento atractivo y sugerente, cuya consulta y manejo se vea incrementado precisamente por las propias condiciones de la información. Estas condiciones tan solo se dan en un número muy reducido de municipios:

> "Es increíble la transformación tecnológica que se ha operado desde el punto de vista de la accesibilidad universal; la visualización de la información en algunos software diseñados por empresas, es una maravilla: se puede acceder fácilmente a años diversos, y comparar sus datos a simple golpe de vista; se ofrece una información gráfica diáfana y agradable, con quesitos, porcentajes, colores… El ayuntamiento de Madrid eso no lo tiene" (Entrevista nº 14).

En la mayoría de ayuntamientos, sin embargo, la información procurada no se adapta en absoluto a una población en muchos casos envejecida, con un nivel cultural no demasiado elevado, y que en general no tiene por qué entender algunos de los documentos de carácter técnico elaborados por los empleados públicos. Por ello se apunta como barrera para implantar una administración transparente y extraer de ella la mayor potencialidad, la necesidad de elaborar documentos que puedan ser objeto de una mejor comprensión por parte de la ciudadanía, sobre todo en lo relativo a aspectos jurídicos y económicos. Resulta indispensable en muchos casos una reelaboración, que raramente tiene lugar, tendente a extraer los datos e información de interés para la ciudadanía y extraerla en textos claros y sencillos, con formatos gráficos u otros de fácil y atractiva visualización.

Esta limitación es una asignatura pendiente en el ámbito municipal, que hoy por hoy resulta muy difícil de superar, debido a los limitados recursos humanos y técnicos con que cuentan los ayuntamientos. No hay personal suficiente ni con la especialización adecuada siquiera para presentar la información que es preceptivo publicar, o que se debe de procurar a requerimiento del ciudadano, por lo que todavía menos resulta sencillo el elaborar los datos que prescribe la ley en documentos inteligibles, adaptados al perfil de la ciudadanía y conformados de forma agradable e interesante.

### 8.3. Recursos tecnológicos para la transparencia.

La puesta en marcha de la transparencia tiene entre sus condiciones previas básicas los factores de orden tecnológico, dado que la misma está en gran parte basada en la administración electrónica, que a su vez requiere, entre otras cuestiones, de la implementación generalizada de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), la disposición de infraestructuras informáticas diversas, como servidores que alberguen y almacenen la información y posibiliten su archivo electrónico, equipos para proceso de

información –ordenadores, impresoras…-, una red de internet potente y de calidad con un funcionamiento óptimo, un Portal de Transparencia y/o una sede electrónica configurada de modo que organice toda la información del ente público y sirva de portal de entrada y comunicación con la ciudadanía, etc.

Los municipios para ser transparentes requieren, por tanto, contar con las oportunas infraestructuras tecnológicas, que les permitan abordar con solvencia el uso intensivo de sistemas digitales, en especial de Internet, como su herramienta principal de trabajo. Necesitan también disponer de programas de software personalizados, que atiendan las demandas impuestas por las peculiaridades de sus procedimientos y gestión propia, y que transformen los documentos administrativos de forma automática en la información que debe rendirse a los ciudadanos. La difusión de esta última requiere asimismo una serie de herramientas capaces de instrumentar los vínculos de comunicación e interacción entre la administración y la ciudadanía.

Es cierto que en las dos últimas décadas el panorama tecnológico de la administración española se ha transformado de un modo notable. Las administraciones de hoy día son muy diversas a las que encontrábamos no hace tanto, en las que predominaba el papel y las operaciones manuales por parte de los empleados públicos. Los ayuntamientos actuales han transformado su *modus operandi*, y han entrado, como el resto de administraciones, en la era digital. Ello no obstante, la entrada en vigor de la LTAIPBG, Ley 19/13, así como de las diversas normas autonómicas aplicables en cada caso a los municipios españoles, constituye una oportunidad única para analizar si desde el punto de vista de la tecnología, los ayuntamientos se encuentran preparados para ofrecer las respuestas que la ley prevé, y para hacerlo en el modo y con el grado de rapidez y calidad que esta normativa establece.

La respuesta es no. En general se detecta una importante falta de herramientas tecnológicas que faciliten el cumplimiento de la norma, de modo que el peso de las cargas administrativas no recaiga exclusivamente en el factor humano. No olvidemos que una inmensa mayoría de municipios son pequeños y con un escaso número de habitantes, y no han sido dotados de los recursos tecnológicos con los que cuentan aquellos ayuntamientos de tamaño y población notables, que son una cantidad mucho menor.

La incorporación de los municipios al uso generalizado de la tecnología -equipos y herramientas- necesaria para aplicar con garantías y eficacia las leyes de transparencia se ha producido para muchos de ellos de modo parcial e incompleto, sin contar con una planificación y ejecución ordenada. Es por ello que incluso en muchos casos los responsables señalan que las exigencias tecnológicas que han debido implementar, lejos de incrementar la calidad de sus cometidos y la eficiencia municipal, en ocasiones les han añadido trabajo y problemas. En todo caso, los obstáculos tecnológicos con que se han encontrado los municipios a la hora de instrumentar la aplicación de la transparencia, pueden clasificarse en tres grandes grupos:

- Carencias y/o deficiencias en equipamientos o aplicaciones informáticas
- Problemas técnicos del portal de transparencia, página web o herramienta similar
- La brecha digital.

### 8.3.1. Los equipamientos y aplicaciones informáticas

Generar y transmitir una buena información debe ser en nuestros días un eje estratégico de competencia en todas las organizaciones, incluida la administración municipal; y desde luego resulta clave a la hora de evaluar la implantación efectiva actual de la normativa de transparencia pública, y el potencial municipal para cumplirla con rigor en el futuro inmediato. De ahí que el contar con los necesarios equipos (hardware), así como con aplicaciones y programas informáticos (software), unidos al adecuado mantenimiento de los sistemas informáticos, sea hoy un factor vital para el buen funcionamiento de los ayuntamientos en esta materia.

Los responsables de un importante número de municipios han señalado sin embargo como uno de los obstáculos esenciales para la óptima implantación de la transparencia en su ámbito, las carencias y/o las deficiencias que presentan sus equipamientos informáticos y de comunicaciones, en gran medida resultado de los recortes presupuestarios de los últimos años.

La falta y/o la obsolescencia de equipos informáticos genera importantes problemas a la hora de publicar la información que debe difundirse en los diversos apartados, por mandato de la ley de transparencia.

Tampoco se dispone del software adecuado; por el contrario, las herramientas informáticas a menudo resultan inadecuadas para los fines previstos. En relación con esta última carencia, algunos municipios se lamentan de la falta de aplicaciones informáticas, que en su opinión deberían haber sido proporcionadas de forma simultánea a la entrada en vigor de la ley, desde la Administración que aprobó la norma. E incluso en los ayuntamientos más importantes, donde sí existen algunos programas informáticos de gestión de la información, estos no son del todo idóneos para atender los mandatos que las leyes de transparencia prevén, y hacerlo con las condiciones que éstas establecen. Se trata de programas diseñados para otras finalidades, que ahora deben ser adaptados, o explotados mediante otras aplicaciones, con el objetivo de preparar la información para la ciudadanía, y difundirla. Todo ello no resulta fácil:

> "Existen numerosas limitaciones de orden tecnológico… del portal, de la tecnología utilizada… La compatibilidad tecnológica, la herramienta, el marco, todo constriñe. La interoperabilidad tecnológica no es sencilla, y el formato institucional, que da servicio a otras cosas, para las que funciona muy bien, no se adapta a lo que la ley de transparencia requiere. La transparencia a veces necesita una herramienta distinta, para que las cosas se vean así o asá. Y ese es un problema, el no disponer desde las unidades de transparencia de las soluciones tecnológicas para lo que ellos quieren hacer" (Entrevista nº 19).

Este conjunto obstáculos no ha podido ser remontado en los últimos años, aquellos en los que precisamente ha comenzado la vigencia de la normativa de transparencia en el ámbito local, debido a la escasez de recursos económicos para adquirir equipos y contratar con empresas o nombrar o contratar personal encargados del diseño de herramientas informáticas idóneas para difundir la información a que la ley obliga, o en su caso hacer posible su publicidad a través de los portales puestos a disposición de los municipios desde otros entes o administraciones.

### 8.3.2. El portal de transparencia, página web o herramienta similar de difusión de la información

La difusión de la información que la legislación básica y otras normativas autonómicas de transparencia exigen, debe realizarse a través de los portales de trasparencia existentes, o de las páginas web de las distintas administraciones. En este sentido, tanto la Administración General del Estado, como las diversas administraciones autonómicas, han desarrollado Portales de Transparencia, que facilitan el acceso de los ciudadanos a toda la información relativa a su ámbito de actuación.

Por su parte, las Administraciones locales disponen de recursos mucho más limitados a la hora de instrumentar y poner en marcha estas estructuras o plataformas; sin embargo, todas las normativas, la estatal y las autonómicas, abren las puertas a dinámicas de colaboración, que posibiliten el uso por parte de los municipios de los portales a los que se ha hecho referencia. Por todas, la ley estatal menciona que la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

A partir de tales previsiones, se han establecido vías de colaboración interadministrativa que permiten la utilización de los portales de transparencia estatal y autonómicos por parte de los ayuntamientos. Esta es a priori una medida loable, destinada a facilitar el cumplimiento de la ley por parte de administraciones que no poseen tantos recursos para hacerlo de forma tan automática como la norma prevé, y que de ese modo pueden aprovechar y hacer uso de herramientas ya implantadas, en teoría con buenos resultados, o al menos ya utilizadas por otras administraciones que sí cuentan con medios para diseñar un portal de transparencia, mantenerlo y mejorarlo. La puesta en disposición del portal estatal a los municipios constituye, por tanto, al igual que cualquier otra colaboración y de los eventuales apoyos prestados a los ayuntamientos desde las diversas administraciones, una ventaja o fortaleza del proceso de implantación de la transparencia en el ámbito municipal.

Sin embargo, esta medida colaborativa no ha resultado, sin embargo, tan exitosa como pudiera pensarse. De hecho, son numerosas y variadas las críticas que se hacen desde los municipios españoles al uso de los portales y plataformas puestos a su disposición, tanto por el Estado como por las administraciones autonómicas, e incluso desde alguna de las Diputaciones. Tanto, que la propia utilización de tales portales se apunta en ocasiones como un obstáculo o elemento negativo que dificulta la óptima implantación de los mandatos de las leyes de transparencia.

Así, en ocasiones se alude al propio funcionamiento del Portal de Transparencia estatal y/o a sus características, como una barrera que crea más problemas que ventajas. En esa línea, un número importante de municipios apunta que en ciertos casos, las limitaciones para procurar la información derivan de dicho portal, ya que desde la Administración General del Estado no han habilitado con solvencia la función que hace posible difundir los datos que la ley requiere, por lo que tienen lugar numerosos fallos e incidencias.

Las posibilidades tecnológicas del Portal de Transparencia estatal resultan muy mejorables, en opinión de los responsables municipales. Se presentan numerosas dificultades operativas a la hora de introducir información en la plataforma del Estado, ya que se trata de una herramienta informática muy poco flexible. La adaptabilidad a

diferentes circunstancias y a una casuística variada y diversa es un elemento fundamental a la hora de calificar la bondad y ventajas de utilización de una plataforma diseñada para la introducción y difusión de datos y documentos que en cada administración pueden presentar particularidades diferentes. Y todavía lo es más cuando hablamos de un terreno administrativo desconocido, como lo es la transparencia, novedoso en las administraciones españolas, en el que los municipios, entes en la mayor parte de casos sin demasiados recursos, están dando los primeros pasos.

Y no solo eso; un segundo problema surge del hecho de que no resulta fácil el resolver los problemas que se presentan al utilizar el portal de transparencia estatal, porque los canales de comunicación de los municipios con los entes competentes de la Administración general del Estado no son fluidos. De nuevo el poder disponer de expertos o de personas conocedoras de esta plataforma, que la hayan utilizado y que entablen con los nuevos usuarios que la emplean desde los municipios relaciones provechosas de colaboración, es un activo no solo útil y provechoso, sino casi imprescindible, en esta fase incipiente de implantación de la transparencia. Y a la inversa, el que las vías de comunicación existentes sean rígidas y de difícil acceso, complica extraordinariamente la utilización de la plataforma de transparencia estatal, eliminando las ventajas que a priori parecía sugerir en teoría la colaboración interadministrativa prevista en la ley.

Si no existe una asistencia al otro lado de la pantalla que facilite el uso de la plataforma estatal, la opción más clara pasa por disponer de una formación que posibilite a los usuarios municipales el uso y explotación de las potencialidades de dicha herramienta. Tal formación ha sido inexistente: ni desde ninguna instancia de la administración general del Estado ni desde otros niveles ni instancias se ha planificado ni llevado a cabo ninguna acción formativa en la materia que facilitara su manejo. Los responsables municipales mencionan que ante tales carencias formativas el aprendizaje ha sido en muchos casos autodidacta, por lo que se cometen un número importante de errores. Y falta un soporte, plataforma o punto de información al que acudir en caso de dudas, que tampoco se ha previsto, pese al importante número de usuarios del portal de transparencia estatal y a la novedad de las obligaciones de transparencia en las administraciones españolas.

También parece existir un importante grado de insatisfacción con los mecanismos de interconexión del portal de transparencia estatal con los programas informáticos de los diversos municipios. Por un lado, los recursos que faciliten el trasvase de la información entre las diferentes plataformas son casi inexistentes. En segundo lugar, los formatos de la información que se generan desde las aplicaciones de gestión y su necesaria conversión a esquemas y moldes documentales distintos, conlleva unas cargas de trabajo para las que no se dispone de medios, en ciertos casos de la necesaria formación técnica, ni de tiempo. La no uniformidad del tipo de archivos que demandan los portales de transparencia es una barrera que dificulta un cumplimiento sencillo y asequible de la normativa de transparencia.

Desde algunos ayuntamientos también resulta problemático el propio acceso a la plataforma estatal, ya que en un importante número de municipios hay carencias y deficiencias de medios técnicos, de telecomunicación, informáticos y tecnológicos. La administración local no está adaptada en este terreno, lo que dificulta el acceso inmediato y por medios electrónicos a herramientas no diseñadas para la propia realidad municipal.

La dificultad de uso y adaptación por parte de los municipios a esta herramienta informática no es privativa del portal de transparencia estatal. Por el contrario, existen importantes críticas a otras plataformas, ya proporcionadas por las Diputaciones (p.ej. Diputación Foral de Guipúzcoa), o por las Administraciones autonómicas (entre estas últimas, el Portal de Transparencia de la Xunta de Galicia). Los responsables de los municipios que las emplean subrayan su dificultad de utilización, señalando que se trata de sistemas informáticos y plataformas poco amigables, con una importante complejidad de manejo, y cuyo funcionamiento resulta en la mayor parte de ocasiones lento. Esta lentitud también se ha mencionado en relación con la plataforma de transparencia estatal.

Finalmente, y dado que las obligaciones y requerimientos de la administración electrónica son numerosos y complejos, y exceden con mucho las exigencias de las leyes de transparencia, algunos responsables municipales han lamentado que desde el Gobierno del Estado o desde la Administración autonómica no se haya promovido la creación de una plataforma electrónica única, que les permita cumplir los requerimientos de las distintas leyes.

### 8.3.3. La brecha digital.

La mayor parte de municipios españoles son pequeños en tamaño y cuentan con una población limitada. Ello no obstante, observan idénticas obligaciones que el resto en cuanto a los servicios que deben poner a disposición de los vecinos, en particular en materia de administración electrónica y de normativa de transparencia. En particular, y en relación con el análisis en torno a la implantación de esta última, los requerimientos de publicidad activa y de acceso a la información por parte de la ciudadanía son los mismos, y no resultan en absoluto matizados en función de las características del municipio ni de los limitados recursos de todo tipo, fundamentalmente humanos y tecnológicos, con los que cuenta el ayuntamiento.

En relación con ello, una de las barreras más importantes que afecta a los municipios a la hora de implantar con éxito la normativa de transparencia, proviene de la brecha digital, entendida como la distancia en el acceso, uso y apropiación de las tecnologías motivada por diversos factores, que a menudo actúan de forma acumulativa. Entre ellos se consideran los de índole geográfico, socioeconómico, y también en las dimensiones de género, raza o etnia, entre otras, en combinación con otras desigualdades culturales, etc. En el caso de los municipios operarían los niveles geográfico, socioeconómico y cultural, ya que algunos municipios por su situación están más alejados de los centros neurálgicos donde tiene lugar una mayor actividad de todo tipo; al tiempo que sus vecinos, debido a condiciones personales de edad, nivel cultural y estudios, económicas y sociales, no ha llegado a incorporarse plenamente a la actual sociedad digital, que además se encuentra en una dinámica perpetua de cambio y transformaciones, con las consiguientes dificultades de ciertos sectores de población para mantenerse al día.

Por otro lado, es interesante subrayar que la brecha digital no está en relación con factores de índole puramente tecnológico, como son la calidad de las infraestructuras y equipamientos técnicos, los dispositivos y conexiones; también operan otros elementos relacionados con la capacitación, como el desconocimiento del uso de la herramienta; pero sobre todo, la brecha digital se relaciona e incide en una cuestión clave, el capital cultural para transformar la información circulante en conocimiento relevante.

Todas las ideas anteriores se encuentran presentes en el planteamiento de Van Dijk (2005), cuando identifica cuatro dimensiones en este fenómeno, como son el acceso a la motivación (motivación para usar la tecnología digital); el acceso físico o material (posesión de ordenadores y de conexiones a internet o permiso para usar los dispositivos y sus contenidos); el acceso a las competencias (tener competencias digitales: operativas, informativas y estratégicas); y por último, el acceso para el uso (número y diversidad de aplicaciones). En los municipios españoles se advierte la existencia de todas estas circunstancias o vertientes del fenómeno analizado.

En particular, la falta de conexión a Internet o, en el otro extremo, la facilidad de acceso, tiene por tanto consecuencias graves desde el punto de vista de la exclusión social, al generar una división entre los grupos que acceden de forma sencilla a prestaciones y servicios, y aquellos otros que no pueden hacerlo. Los segundos sufren una descapitalización con importantes consecuencias en términos educativos y de acceso y mantenimiento en el mercado. En primer lugar, la brecha digital genera un tipo de exclusión geográfica, teniendo como zonas más afectadas las rurales, que a menudo padecen la falta de inversión en TIC y en sus infraestructuras. En segundo lugar, encontramos un tipo de exclusión catalogado como generacional: las personas mayores tienen un nivel de penetración y una tasa de uso muy inferior a los demás grupos de edades. Finalmente, considerando que la economía digital supone ya un relevante y creciente porcentaje del PIB del país, las personas con bajos recursos económicos no pueden acceder a la información y herramientas que ofrece el entorno digital.

Por otro lado, la brecha digital no solo se mide en relación con el acceso a Internet, sino con la calidad de dicho acceso y la disponibilidad de conexiones de banda ancha que permitan acceder a todo tipo de contenidos interesantes para la ciudadanía.

En definitiva, la situación geográfica, las carencias y deficiencias de las necesarias infraestructuras tecnológicas, los problemas de accesibilidad a la tecnología y las distintas capacidades y niveles de alfabetización digital, generan diferencias significativas a la hora de utilizar las TIC de forma eficaz. En particular, existe una amplia brecha digital que en los últimos tiempos ha crecido, en las administraciones municipales. comprometiendo el desarrollo futuro de algunas zonas. Y este elemento incide de forma directa en la implantación más o menos exitosa de las leyes de transparencia a nivel municipal, una circunstancia que ya se puso de manifiesto por algunos de los representantes políticos de los diferentes grupos parlamentarios en el trámite de la aprobación de la ley, especialmente en el debate que tuvo lugar en el Congreso.

La realidad actual ha confirmado lo que ya se advirtió en la discusión parlamentaria, ya que el desarrollo posterior y la implantación de la norma se ha topado con la brecha digital existente en un número considerable de ayuntamientos, como una importante barrera.: “Yo como barreras y dificultades más grandes a la hora de implantar la transparencia, destacaría la brecha digital: aquí la red funciona mal y no siempre” (Entrevista nº 15).

Así, son muchos los municipios que ponen de manifiesto sus problemas de conectividad a la red, siendo su conexión lenta o inexistente. En muchas ocasiones por su pequeño tamaño y /o condiciones no tienen internet que funcione en condiciones, ni línea telefónica, o las conexiones son muy lentas y en general deficientes. Y no solo existen problemas con la línea ADSL, sino que en ocasiones carecen de elementos tecnológicos

básicos: en algunos de ellos se apunta a que no hay escáner, o que tan solo recientemente tienen impresoras y/o material más moderno.

Lógicamente, difundir la cantidad de información que la normativa de transparencia prevé en sus previsiones relativas a la publicidad activa, casa mal con las carencias tecnológicas descritas. Pero también desde el punto de vista del receptor, el ciudadano, si éste no cuenta con recursos tecnológicos, con una formación idónea para utilizar las herramientas disponibles, y un perfil proclive al uso de las TIC, difícilmente accederá al caudal de información que la normativa de transparencia prevé, ni forzará con su uso y demanda el riguroso cumplimiento de la ley por parte de los ayuntamientos. Y yendo un paso más allá, tampoco se incentivarán las fórmulas y posibilidades de gobierno abierto municipal, de participación ciudadana, de reutilización de la información disponible, etc.

La brecha digital se convierte así en un hándicap significativo que no solo puede dificultar la plena implantación de los requerimientos de la transparencia, sino que también puede generar importantes diferencias de acceso a los diversos derechos ciudadanos entre los ayuntamientos y otras administraciones de niveles distintos, así como incluso entre municipios grandes y pequeños. Y no parece que desde los poderes públicos, a todos los niveles, se estén realizando políticas tendentes a atenuar o eliminar este problema:

> "La participación y el ejercicio de los derechos que posibilita la ley de transparencia son bajísimos, y uno de los factores que explica esta tendencia es que hay una gran parte de la población que no tiene acceso a las TIC y a la que afecta la denominada brecha digital. Desde las administraciones se hace muy poco por eliminar esta brecha, ya sea informando y formando a aquellas generaciones que no conocen el uso de las TIC, o facilitando el uso de las mismas. Para algunas familias y ciudadanos, en determinados municipios, es prohibitivo el uso del móvil o la conexión a internet" (Entrevista n 8).

### 8.4. El elemento humano.

La puesta en marcha de las leyes de transparencia exige contar con los necesarios recursos de tipología diversa, fundamentalmente técnicos, económicos y humanos. Sin desmerecer la importancia de la necesidad todos ellos en un proceso que es complejo, lo cierto es que el elemento humano, como en tantas otras cuestiones, es fundamental. La voluntad, el interés, la preparación y capacitación de los empleados públicos, encargados materialmente de instrumentar los requerimientos de la ley, así como el compromiso y motivación de lograr la transparencia de los ayuntamientos que dirigen por parte de los responsables políticos, son factores cruciales. Lo son tanto cuando existen, impulsando el logro de los objetivos de la norma, como cuando no se dan, o no existen en el grado adecuado, caso en el que tales circunstancias actúan como barrera u obstáculo para la adecuada implantación de la transparencia en el ámbito municipal.

#### 8.4.1. Los empleados públicos

Los empleados municipales son los profesionales que, siguiendo las directrices de los equipos de gobierno municipales, se encargan de cumplir los objetivos que establece el ordenamiento jurídico en los distintos ámbitos de la gestión. Su papel, por tanto, es

crucial, en cualquier esfera de la administración municipal, y por supuesto también en el terreno de la efectiva implantación de la transparencia.

Varias son las cuestiones que resulta interesante analizar en relación al personal que presta servicios en los ayuntamientos, con objeto de concluir en qué medida su actuación en este periodo de implantación ha constituido una fortaleza o una debilidad de dicho proceso. En primer lugar, si los municipios cuentan con la suficiente plantilla, que además pueda dedicar el tiempo necesario a cumplir los cometidos y tareas que las leyes de transparencia prevén. También es esencial averiguar si los empleados públicos cuentan con la formación necesaria para actuar con eficiencia en este ámbito novedoso de la gestión. Un nivel de capacitación básica deben poseerla todos los empleados que estén de algún modo involucrados en el proceso de difusión de la información que las normas de transparencia exigen, en los diferentes terrenos de la administración municipal. Un tercer elemento imprescindible es que algunos de los efectivos del ayuntamiento cuenten con un perfil especializado, desde el punto de vista de la materia y de la tecnología que subyace y rodea el procedimiento de publicidad y acceso a la información, aspecto que también será analizado. Finalmente, el compromiso e interés personal de los empleados públicos en esta materia constituye asimismo un elemento esencial para poder cumplir con rigor los mandatos de la ley. A todo ello se hará referencia en los siguientes apartados.

#### 8.4.1.1. Número de efectivos y tiempo de dedicación a los cometidos de transparencia

Si hay una cuestión dentro del estudio del proceso de implantación de la transparencia en los municipios españoles que suscite un acuerdo absoluto entre todos los responsables locales, éste es la absoluta falta de personal para acometer los requerimientos que la normativa de transparencia ha previsto.

En este sentido, desde los ayuntamientos se subraya la falta de personal en todos los pasos del proceso que concluye con la difusión y/o comunicación de la información preceptiva a la ciudadanía. En primer lugar, se detecta una importante carencia de efectivos que puedan dedicarse a la primera de las tareas de dicho procedimiento, la recopilación de datos de cada departamento. Los ayuntamientos no cuentan en los diferentes servicios o unidades con empleados públicos que puedan proveer la información, en muchos casos creándola, organizándola, estructurándola y comunicándola. Esta falta de recursos humanos hace que a los distintos departamentos y áreas les resulte muy complicado el proveer la información necesaria para su inclusión en el portal de transparencia.

Porque los municipios grandes, que aunque con limitaciones de personal, pudieran contar en teoría con mayores recursos, necesitan unidades de transparencia numerosas, dado que organizar los requerimientos de información es complicado:

> “El ayuntamiento de Madrid, para tener un portal de transparencia razonable, y siendo discretos, piensa que necesitaría 30 personas. Y actualmente ellos tienen 2 personas en la RPT, y cinco personas prestadas de otras unidades, solo para sobrevivir. Y ya no es solo el coste por ejemplo informático, sino el coste en tiempo y dedicación de convencer a la gente de que esto hay que hacerlo, dar instrucciones a la gente de cómo hay que hacerlo, solo como unidad central. Y la ordenanza es que la he hecho yo solo, porque el Director General está a otras cosas. En la ordenanza tipo, yo me encargué de toda la parte de uniformizar los

> trabajos, porque he trabajado en técnica normativa, y sé cómo se hacen las normas. Si no, es que es imposible" (Entrevista nº 10).

En los municipios pequeños, sin embargo, el problema es que no cuentan apenas con empleados públicos que puedan ocuparse de las distintas áreas que conlleva su gestión. Los efectivos que trabajan en los ayuntamientos son limitados, mientras que los requerimientos de los que el personal se debe encargar son múltiples y crecientes. Las carencias de personal son tales, que algunos municipios solo tienen al secretario como personal administrativo; y otros no tienen secretario, ni personal que apoye en tareas auxiliares de administración.

Aspectos como la necesidad de atender las diferentes tareas del día a día, cada vez más numerosas y exigentes por parte de otras Administraciones, la adaptación a la e-Administración y continuar con el trabajo habitual para el funcionamiento de los servicios municipales, impiden distraer tiempo para funciones como la transparencia.

Un problema evidente es que las exigencias de la ley son las mismas para el gobierno de una Comunidad Autónoma que para un pequeño ayuntamiento que funciona en régimen de concejo abierto, sin plantilla, sin apenas presupuesto, a cargo de quien atiende la secretaría de la comarca, que está a varios kilómetros del lugar. En esta línea, muchos responsables locales han señalado que la ley de transparencia está pensada para grandes corporaciones, pero no para pequeños municipios, que tienen otras urgencias y que con los asuntos ordinarios ya se ven sobrepasados, porque no tienen personal administrativo:

> "El mayor problema es la falta de personal para poder redactar y elaborar toda la documentación que es necesaria. Estamos en un pueblo pequeño, en el ayuntamiento solo hay un administrativo, el alcalde y un secretario a tiempo parcial. ¿Cómo vamos a desarrollar puntos de la ley de transparencia, como por ejemplo los datos o información estadística sobre las consultas y sugerencias recibidas de ciudadanos y organizaciones? ¿O cómo vamos a publicar indicadores que la ley menciona, como los ingresos fiscales por habitante, o la inversión por habitante? ¿O cómo vamos a publicar la lista y/o la cuantía de las operaciones con los proveedores, adjudicatarios y contratistas más importantes del ayuntamiento? ¿Quién se va a encargar de realizar estadísticas, listados…?" (Entrevista nº 17).

En los últimos tiempos además han aparecido numerosas leyes, con obligaciones costosas y difíciles de implementar, que han generado un importante volumen de trabajo, en ausencia de los necesarios recursos, sobre todo humanos: Administración electrónica, protección de datos, transparencia. Ante este panorama, falta personal para afrontar todos los cambios legislativos y procedimentales (que son muchos, y no suelen tener en cuenta la capacidad de las organizaciones, en este caso la municipal, encargados de instrumentarlos). Las leyes de transparencia precisamente forman parte de este paquete de normas. De hecho, son algunas de las últimas que han aparecido en el paisaje administrativo, y sus requerimientos, como ya se ha señalado, son numerosos, novedosos y complejos.

En este contexto, el personal administrativo, ya escaso, debe emplear su tiempo en un número de tareas cada vez mayores. Los municipios carecen de efectivos que se dediquen de forma exclusiva o al menos prioritaria al cometido de la transparencia. Los que realizan tareas en este ámbito, usualmente trabajan en muchos otros temas de forma simultánea, y no pueden en modo alguno incrementar su dedicación.

Los responsables municipales argumentan que el tiempo de dedicación del escaso personal con que cuentan a sus múltiples cometidos es ya muy elevado, por lo que resulta prácticamente imposible emplear una parte de su jornada relevante en tareas como la confección de la documentación, que es uno de los factores más importantes. Las exigencias son múltiples y los recursos mínimos.

Por todos los motivos anteriores, tanto a la hora de crear un portal de transparencia como a la de implementar la información, el tiempo necesario para hacerlo es inasumible, dado el volumen de trabajo ya existente en los ayuntamientos. En muchos de ellos los empleados municipales califican su actividad de frenética. El volumen excesivo de trabajo y la burocracia existente dificultan disponer de tiempo suficiente para dedicarlo a los requerimientos de transparencia que la ley establece.

Ante tal panorama, y por razones diversas, entre las que destacan las económicas (los limitados recursos de las haciendas municipales), así como la tasa de reposición vigente en los últimos años en las administraciones españolas, hemos asistido a la imposibilidad de nombrar o contratar más personal. En ocasiones, también se apunta como barrera de la aplicación exitosa de la normativa de transparencia, la inestabilidad del personal, que cuando se forma y conoce relativamente la gestión municipal, abandona el ayuntamiento. Porque muchos de los municipios españoles, como ocurre con otros niveles administrativos, no cuentan con personal estable.

Al no existir previsiones económicas que posibilitaran contar con un mayor volumen de recursos humanos especialmente dedicado a cumplir con las novedosas obligaciones de transparencia, lo que se ha hecho ha sido cargar con más trabajo a la administración local. Se han asignado nuevas tareas al personal adscrito al ayuntamiento, sin dotación de nuevos puestos. Este incremento de la carga de trabajo directamente atribuible a la puesta en marcha de una administración transparente, se une a otros cometidos, como los derivados de la implantación simultánea de la Administración electrónica, que entraña no pocos cambios. Los empleados municipales consideran imposible llegar a todo, a tal acumulación de tareas, atribuyendo a dicha situación el grado de incumplimiento de las diversas normas, y especialmente las de transparencia, por lo que respecta al presente estudio.

Finalmente, y en la medida en que, como hemos visto, en muchos ayuntamientos, especialmente en los más pequeños, el elaborar y difundir información se hace a costa de dedicar menor tiempo a otros asuntos o de un mayor esfuerzo, en algunos casos los responsables municipales señalan que las barreras dependen en ocasiones de la propia voluntad de cumplir con mayor o menor rigor la ley; y en el caso de la ley de transparencia, no estamos ante una norma cuyo cumplimiento se priorice frente a otras. Ello se debe fundamentalmente a que no existe en los municipios una gran demanda ni uso de la información publicada, por lo que nadie va a agradecer a los empleados públicos el sobreesfuerzo en realizar los cometidos que conlleva su cumplimiento; mientras que, en el otro extremo, la inclusión en sus portales de transparencia o páginas web de determinada información, en ciertos casos les podría ocasionar reproches.

En resumen, existe una falta alarmante de efectivos en los municipios, y el personal existente debe repartir su tiempo entre la atención y el cumplimiento simultáneo de normas cada vez más numerosas y complejas, multiplicándose los trabajos y cargas administrativas. Al no verse incrementado el número de empleados públicos, la

observancia de los mandatos de la ley depende del sobresfuerzo y de la voluntad del personal. Las carencias en este ámbito constituyen, por tanto, una barrera fundamental para el cumplimiento de las previsiones en materia de transparencia por los municipios.

#### 8.4.1.2. Formación o capacitación en la materia

Las acciones formativas o de concienciación sobre la transparencia han sido escasas en el ámbito municipal, o al menos no han sido las idóneas ni desde el punto de vista de su número ni de su perfil, y de ahí que uno de los obstáculos más claros para la óptima implantación de la normativa de transparencia en los municipios sea precisamente la falta de capacitación del personal.

En primer lugar, los empleados públicos adolecen de una falta de formación sobre el contenido de la norma. Su estudio por parte de quienes deben aplicarla resulta esencial, y no solo para saber cuáles son las previsiones del legislador tanto en materia de publicidad activa (conociendo todos y cada uno de los diversos ítems que deben publicitarse, la frecuencia de su difusión…), como de derecho de acceso (perfil del mismo, condiciones de ejercicio, limitaciones…). También es fundamental para captar la filosofía de la norma, los objetivos que se buscan con su regulación, y poder así concienciarse de la necesidad de ser diáfano con la gestión pública desde las instituciones.

Sin embargo, existe una falta de formación específica del personal en el ámbito de la transparencia, porque además las obligaciones que establece la ley son amplias y son necesarios conocimientos de materias diversas, con cierta profundidad. En muchos casos (ayuntamientos pequeños, o independientemente de su tamaño, en las áreas que poseen competencias diferentes), se advierte una ignorancia generalizada de las obligaciones más básicas que imponen las leyes de transparencia, por parte de los propios funcionarios, pese a que se trata de una normativa transversal que afecta a diferentes áreas y que contiene y es reflejo de una filosofía que debería impregnar como tal a la completa organización administrativa. En algunos municipios la formación solo se ha llevado a cabo respecto de los cargos de categoría superior, cuando debería extenderse a todo el cuerpo administrativo, para que tengan conciencia de su importancia, y porque en ocasiones son precisamente ellos los empleados involucrados en el circuito de elaboración, difusión y actualización de la información. En definitiva, apenas ha existido formación, y cuando la ha habido, en muchos municipios se ha enfocado únicamente a parte de la plantilla, y en la mayoría de casos ésta ha sido muy somera, dirigida únicamente a poner de manifiesto la existencia de la ley de transparencia, sin ir más allá y profundizar en sus mandatos:

> "Puedes mirar la encuesta que hicimos en la Comunitat Valenciana, y verás que la situación es trágica: el 90 % de los ayuntamientos necesita formación. No ha habido acciones formativas específicas, y piensa que las leyes de transparencia son complejas, contienen mandatos relativos a numerosos tipos de información y además no existe una cultura de base entre los funcionarios proclive a proporcionar información al ciudadano; al contrario. De modo que la formación es una cuestión esencial, y en relación con la transparencia no se ha dado en absoluto. Esperemos que de ahora en adelante se instrumente algún tipo de formación en la materia, y/o que los empleados municipales, como pasa con tantas cosas, vayan aprendiendo sobre la marcha…" (Entrevista nº 2).

Si este desconocimiento y falta de formación se da en el plano conceptual, todavía es mayor la que se produce en el ámbito tecnológico. En este sentido, puede afirmarse que una inmensa mayoría del personal carece totalmente de conocimientos informáticos.

Tampoco los empleados resultan ser muy competentes en el manejo de aplicaciones informáticas, y lo son aún menos en muchos municipios, en los que encontramos una plantilla municipal envejecida, que carece de destrezas tecnológicas y, en ocasiones, de interés en aprender lo nuevo.

Ante esta situación, y dada la falta generalizada de técnicos informáticos a nivel municipal, especialmente en los ayuntamientos más pequeños –que, no olvidemos, son la inmensa mayoría-, el personal trabaja a base a voluntarismo, pero sin demasiado éxito. Una gran parte de empleados declaran carecer absolutamente de formación, especialmente en temas técnicos de manejo y publicidad de la información, por lo que en muchos casos funcionan únicamente utilizando Manuales editados por otras instancias locales, como las Diputaciones, lo que origina numerosos errores a la hora de difundir la documentación, malgastando un tiempo excesivo en la realización de una tarea que debería ser muchísimo más sencilla.

#### 8.4.1.3. Perfiles técnicos y/o especialización

Tal y como se ha mencionado, no solo existe una clara falta de personal, sino que en el ámbito municipal se echan de menos empleados que posean un perfil técnico, y que cuenten con la adecuada cualificación. Así, en los ayuntamientos pequeños, y también en muchos grandes, no hay personal debidamente formado para poder aplicar con eficacia las leyes de transparencia, estatal y autonómicas. Especialmente, la ausencia de perfiles especializados se produce mucho más en el ámbito tecnológico, lo que dificulta que los ayuntamientos cuenten con una estrategia que haga posible la implantación exitosa de la transparencia.

Las exigencias de las leyes de transparencia requieren de forma apriorística el contar con los programas de software adecuados, así como de los portales de transparencia o páginas web, que puedan ser manejados con eficacia y solvencia por los empleados públicos, que deben ser capaces de solucionar incidencias, anticiparse a determinados problemas de funcionamiento y solucionar aquellos que se vayan presentando. De forma más amplia, es necesario contar con personal con conocimientos suficientes para ser protagonista de la construcción de la administración digital, y de su sostenibilidad y mejora en el tiempo.

Esta premisa exige, en primer lugar, que los ayuntamientos cuenten con informáticos para la instalación inicial de programas y adiestramiento básico del personal, ya sean profesionales tecnológicos de plantilla –propia o de otros entes, como las diputaciones-, o contratados al efecto para realizar tales servicios a favor de los municipios. Pero no solo eso, ya que es a medio y largo plazo cuando más se manifiestan las carencias de base de una adecuada cualificación del personal. De ahí que otra debilidad en este terreno sea la cualificación específica de informática en relación a funciones tan tecnificadas como las que entraña el cumplimiento de las leyes de transparencia en su vertiente de publicidad activa, por parte del personal que ordinariamente se va a encargar de cumplir de forma cotidiana con las obligaciones derivadas de dichas normas.

Y en este segundo ámbito es donde se aprecia en mayor medida la falta de conocimientos sobre informática por parte de usuarios, personal de puestos intermedios e incluso mandos altos de las dependencias públicas municipales, cuando estamos en ayuntamientos de un cierto tamaño e importancia. Este es realmente un problema

estructural, el de la falta de capacitación de muchos de los empleados públicos municipales, que cuentan con una escasa o nula base profesional especializada en tecnologías de la información.

De nuevo el perfil de algunas plantillas, particularmente en ayuntamientos pequeños de determinados núcleos rurales, es un hándicap, dado que en muchos casos son funcionarios de cierta edad, que carecen de las competencias tecnológicas más básicas. Sea como fuere, es imprescindible una formación especializada para la adquisición y desarrollo de conocimientos, técnicas y habilidades en aspectos tecnológicos enfocados específicamente al ámbito sectorial de la implantación de la transparencia, donde se hace patente esta necesidad; o en otro caso, la contratación externa o puesta a disposición de efectivos tecnológicamente especializados, ya que son imprescindibles para que la transparencia municipal sea un hecho.

#### 8.4.1.4. El interés y compromiso

En este caso, de nuevo nos hallamos ante un factor que puede ser tanto una fortaleza como una debilidad en el proceso de implantación de la transparencia en los municipios españoles. Pero lo que es indudable es que se trata de un elemento esencial a la hora de evaluar los resultados prácticos y posibilidades de futuro del efectivo cumplimiento de las previsiones de las normas de transparencia.

Vista la generalizada falta de medios de todo orden –económicos, tecnológicos y humanos- para poner en marcha la ley, especialmente en los municipios de tamaño reducido, el grado de compromiso, de implicación y de motivación de los empleados públicos se convierte en algo fundamental, en un valor añadido para facilitar la implantación eficaz y eficiente de la norma.

En torno a esta cuestión, existen dos situaciones bien diversas en los ayuntamientos españoles. En un grupo de ellos, no demasiado numeroso, sí advertimos que la implicación personal y el compromiso de los trabajadores es clave. En algunos de estos, que las más de las veces son municipios importantes, los dirigentes de los departamentos de transparencia han sido designados por sus conocimientos, su experiencia o su interés en la materia, con objeto de que lideren el importante y complejo de proyecto de convertir a sus ayuntamientos en organizaciones transparentes. En estos entes, se subraya dicho compromiso y el trabajo subyacente de los equipos municipales como un factor fundamental, una fortaleza esencial en el proceso de implantación de las leyes de transparencia:

> “Estamos comprometidos y tenemos mucho interés en el cumplimiento de la normativa, tanto estatal como autonómica. Hemos aprobado en el pasado año la Ordenanza Municipal a tal efecto, y nos hemos adherido al código que redacta la FEMP” (Entrevista nº 2).

En el extremo absolutamente opuesto se sitúan un colectivo de municipios mucho mayor en número, que reconocen precisamente como una barrera fundamental las reticencias y la resistencia al cambio de los propios empleados, que ven en la ley de transparencia un esfuerzo, o una sobrecarga adicional a sus ya numerosas labores. En este paisaje, son minoría los que, con voluntad, se dedican al portal de transparencia y lo hacen solo cuando pueden. Pero en otros casos, se detecta claramente una falta de interés del personal en esta labor. Especialmente en los ayuntamientos que solo cuentan con empleados de cierta edad sin formación en el ámbito tecnológico ni jurídico. Las leyes

de transparencia solo son, en estos casos, sinónimo de más trabajo para los empleados municipales:

> "La implicación de los empleados públicos en la transparencia deja mucho que desear. El organizar la recogida de información nos ha obligado a reunir a todas las áreas municipales, pedirles los datos en plazo, señalar cómo la tienen que publicar, su necesaria actualización, la conversión de la misma a otros formatos, etc. Por supuesto que lo primero que contamos es la importancia en términos democráticos de una norma así, el hecho de que va a ser capaz de lograr ayuntamientos transparentes, que muestren al ciudadano las entrañas de la gestión municipal, de la gestión de sus intereses. Pero lo cierto es que cuando vas a contarle todo esto a alguien ajeno al tema, con otras obligaciones y cometidos, lo primero que piensa es: `¿Que esto va a suponer para mí una obligación, cómo, perdón…?´ " (Entrevista nº 19).

Por ello se apunta la necesidad de cambiar las inercias, de compensar esa falta de colaboración activa de los empleados municipales explicándoles el significado de la norma en términos de los derechos novedosos y necesarios que otorga a la ciudadanía española. Destacando la posibilidad de la misma para abrir las puertas y ventanas en los ayuntamientos, convirtiéndolos en espacios aún más cercanos a sus vecinos, en organizaciones a su servicio que pueden multiplicar su potencial poniendo a disposición de la ciudadanía información pública de su interés, convertida en un verdadero activo. Los responsables municipales subrayan que una buena pedagogía, dirigida a los empleados públicos que deben implementar sus mandatos, es esencial en leyes como ésta, novedosas para la cultura administrativa de nuestro país.

### 8.4.2. Los responsables políticos

La voluntad política de los y las titulares de las alcaldías españolas, así como del resto de los responsables políticos de la corporación municipal -especialmente de aquellos competentes en el área de transparencia-, a la hora de construir ayuntamientos transparentes, respetuosos con las diversas normativas en la materia, es otro de los elementos absolutamente esenciales para el éxito de la implantación de la transparencia. Porque más allá de las leyes, son claves el convencimiento y el compromiso de todos en la apuesta por la transparencia, lo que repercutirá en una mayor confianza ciudadana (Serrano, 2018).

En este sentido, dos son las situaciones encontradas en los municipios españoles. En un número no demasiado elevado de los mismos, la mayor parte de ellos de tamaño y población considerable, se subraya que los responsables políticos han propiciado la labor, y no han sido un obstáculo. Incluso en algunos casos se señala que el compromiso de aquellos han sido un factor clave para avanzar en la transparencia:

> "Menos mal que está la alcaldesa comprometida, y en las reuniones estaba la alcaldesa, en algunas de ellas… Si no, esto no sale adelante, vamos. Tú puedes ser un técnico más o menos experto, estar comprometido, y además que el tema te guste, y dedicarte a trabajar todos los días hasta la 1 de la madrugada, y ni con eso… Porque las cosas no salen solamente ni con voluntad, ni con trabajo y esfuerzo. Como no haya un compromiso político, estas cosas no salen adelante. Y ha habido dicho compromiso, y ni te imaginas los debates para sacar esto adelante" (Entrevista nº 10).

Este grupo de municipios, sin ser mayoritario, tiene cierta importancia numérica, y suelen subrayar en sus testimonios el empeño y esfuerzo que ha realizado el equipo de

gobierno municipal en cumplir todos los parámetros que exige la ley, pese a que sus recursos son limitados, y que por ello han logrado tener un portal de transparencia propio, con personal que se dedica a su actualización semanal. Algunos incluso subrayan que en su objetivo de alcanzar el máximo grado de transparencia, persiguen indicadores y estándares internacionales, que van más allá de lo que exige la ley de transparencia en España.

De modo que existen algunos municipios en los que el compromiso político con la transparencia es notable y supone un verdadero activo para el ayuntamiento. Pero también nos topamos con el caso contrario. Desde muchos municipios se menciona la falta de implicación del personal técnico y político y de los servicios del ayuntamiento, de la organización. Cambiar la mentalidad de los empleados públicos, y con idénticos recursos, lograr que todos ellos procuren en tiempo y forma la información necesaria y la actualicen, no es una tarea fácil, si no existe un respaldo político perceptible, si no hay compromiso y empuje para conseguir los objetivos de la norma en este ámbito. Hace falta también voluntad política para cuestiones como promover la participación, poner en marcha proyectos, y para la evaluación de todas las políticas, proyectos, normativas, servicios, etc., municipales en esta materia. Cuando este soporte de los responsables electos no tiene lugar, la transparencia se convierte en una cuestión secundaria; aunque esté establecida por distintas leyes, el incumplimiento total o parcial de estas últimas no se percibe tan grave como el que pudiera tener lugar al contravenir otras normativas vigentes en el ámbito local. Sobre todo habida cuenta de que la demanda de información de la ciudadanía no es tan importante, y por tanto no existe un elevado nivel de presión ciudadana ni mediática si la norma se descuida. Sobre todo, ello es así en los ayuntamientos de menor tamaño y población.

Más allá de la falta de interés o de empuje político a la implantación de la transparencia en sus consistorios por parte de determinados responsables políticos, desde los ayuntamientos también se apunta que en ocasiones estos son reacios a difundir datos que necesariamente deberían publicitar, por obligación legal, y ello ocurre en dos casos bien diversos.

En primer lugar, los responsables electos se muestran remisos a incluir ciertas informaciones relativas a sus municipios, cuando constatan que otros mucho más grandes de su zona incluyen un caudal de datos mucho menor.

Finalmente, en otros casos lo que existe es una falta de compromiso de los políticos para facilitar la información que les afecta personalmente. Esta actitud tiene relación no solo con lo novedoso de la normativa, y a que culturalmente no se ha interiorizado tal difusión de datos en ciertos casos personales como una obligación que compete a los alcaldes y concejales como servidores públicos; y en segundo lugar, también se explica por el pequeño tamaño de muchos municipios, que constituyen comunidades donde todo el mundo se conoce.

### 8.5. Barreras económicas para la transparencia

Los recursos económicos existentes han sido y son otra barrera importante para poder cumplir las leyes de transparencia. La puesta en marcha y efectiva implantación de las obligaciones y requerimientos que diseñan la normativa estatal y las normativas autonómicas en la materia, implican que los ayuntamientos desplieguen un importante

volumen de recursos -económicos, tecnológicos y humanos-, de los que no se disponen con facilidad. Ello hace muy difícil tanto instrumentar la información que exige la publicidad activa, como dar respuesta al ciudadano en su derecho de acceso a la información.

Porque el cumplimiento de estas normas requiere recursos humanos extraordinarios, que además tengan un conocimiento especializado de las normas aplicables, y que posean asimismo los conocimientos tecnológicos para instrumentar las exigencias legales; eso, además de importantes inversiones en tecnología, en hardware y software. Esto puede lograrse básicamente a través de dos vías: o se dedican a dicho cometido recursos propios, o se contratan las prestaciones concretas con entidades y empresas. Pero en ambos casos ello requiere contar y destinar a este objetivo importantes dotaciones económicas. En el primer caso, además, hay que formar al personal, y en ambos, una vez instrumentada la herramienta adecuada para cumplir la ley y realizada digamos la difusión inicial de datos, la organización debe ser capaz de continuar nutriendo y actualizando su portal o página web, así como respondiendo a las demandas de información ciudadana. Esto significa que el problema ni siquiera acaba con una inversión de recursos única, sino que implica unos costes de personal y tecnológicos que se prolongan en el tiempo.

Estos recursos ni se previeron al publicar las correspondientes normas, ni se aportaron de forma extraordinaria a las diversas administraciones públicas, y particularmente a la administración municipal, cuyos recursos son mucho más escasos y en gran parte dependientes de otros niveles administrativos e institucionales. Por otro lado, las leyes de transparencia surgen en plena crisis económica en nuestro país, lo que todavía contribuye a oscurecer más el panorama:

> “Los costes de implantar la transparencia son enormes, y no quedaron reflejados en la memoria de impacto normativo cuando se elaboró la ley. Allí se dijo que el impacto presupuestario era cero. Y dos millones de euros costó poner en marcha inicialmente el Portal de Transparencia del Estado, que lógicamente ahora será mucho más. ¿Cómo se le puede decir a un ayuntamiento, grande o pequeño, que poner en marcha esto no va a tener ningún coste de personal, tecnológico, de recursos…?” (Entrevista nº 14)

Por tanto, y ante la falta de recursos, el tema económico ha sido un obstáculo esencial para cumplir con rigor la normativa de transparencia desde el ámbito municipal. Así se entiende y se resalta desde muchos ayuntamientos, en los que sus responsables afirman que la principal barrera como ayuntamiento para poder cumplir las exigencias de la Ley son las propias leyes estatales, que les impiden incorporar personal y limitan el gasto en equipamientos informáticos para atender las necesidades reales que exige un cumplimiento riguroso de la normativa.

Y no solo eso, sino que el aprovechamiento óptimo de las potencialidades que contiene la ley de transparencia pasa, como requisito imprescindible, por modernizar de forma previa la administración municipal; un proceso éste que tampoco ha podido ser llevado a cabo en gran medida por problemas económicos.

No se han otorgado ningún tipo de ayudas económicas o subvenciones, o éstas han sido casi inexistentes, para por ejemplo poder contratar personal especializado en el tema de la transparencia, una cuestión compleja desde el punto vista conceptual y tecnológico. Al no existir previsiones económicas que posibilitaran contar con más

personal especialmente dedicado a cumplir con las novedosas obligaciones de transparencia, lo que se ha hecho ha sido cargar con más trabajo a la Administración local, que difícilmente puede llegar a todo. Ante este panorama, las obligaciones de la ley de transparencia, una norma reciente y cuyos mandatos no se priorizan frente a otros presentes en otras leyes, se desatiende y tan solo se cumple en muchos casos de forma parcial e incompleta.

Tampoco se ha podido recurrir a la contratación externa para suplir la falta de recursos propios. Desde los municipios se señala con carácter general que, debido al plan de ajuste por la crisis, les ha resultado imposible contratar empresas para que auxiliaran en el proceso de implantación de la ley de transparencia.

Finalmente, cuando ha existido algún tipo de soporte o colaboración interinstitucional por parte de la diputación o de la Administración General del Estado que posibilitara el dar los primeros pasos en el recorrido de cumplimiento de la norma, también resulta imposible, particularmente en los ayuntamientos pequeños, el asumir el coste del mantenimiento y actualización de la herramienta de difusión de datos utilizada.

En definitiva, tal y como ocurre en otras ocasiones en las que aparecen nuevas normas que modernizan la administración y desarrollan los derechos de la ciudadanía, los mandatos legales no van acompañados de la necesaria dotación de recursos económicos para su efectiva implantación. El legislador no lleva a cabo una planificación ni un cálculo de los créditos para gastos necesarios para instrumentar la norma, ni sus costes de mantenimiento, y desde las administraciones competentes no se prevé la dotación de los recursos presupuestarios para poder hacer efectivas las novedosas previsiones legales.

Los efectos de esta circunstancia todavía se agudizan más en periodos de crisis económica, en los que, en este caso los municipios, carecen de recursos extraordinarios para compensar la falta de dotación para los objetivos de transparencia, y además han estado durante los últimos años sujetos a una disciplina presupuestaria que les ha limitado para intentar conseguir y/o aplicar fondos por otras vías. Todo ello ha resultado en que las barreras económicas se hayan convertido en obstáculos importantes en el proceso de implantación de la transparencia en España.

### 8.6. El factor cultural

La existencia de leyes de transparencia en nuestro país, así como las importantes previsiones de las mismas, todas ellas tendentes a arrojar luz sobre la gestión pública, y su relación con una cultura de transparencia preexistente y/o construida a partir de su implantación, ya fue puesta de manifiesto en su día por Esther Arizmendi, presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a los seis meses de entrada en vigor de la LTAIPBG, Ley 19/13, cuando señaló:

> "España es un país sin cultura de transparencia. La distancia, la opacidad, han sido características que la Administración ha enarbolado. Sin embargo, y aunque tarde, esta ley puede medirse de tú a tú con las normas de nuestros socios europeos. (…) En cualquier caso, se trata de una ley básica, la transparencia sobre esta base tiene que crecer. Con ella se trata de introducir la cultura de la transparencia en la actividad pública, para pasar de una Administración concebida como titular de los datos públicos a ser una depositaria de estos.

> Se trata de un cambio absoluto y radical en la forma de hacer las cosas y en la forma de relacionarse con los ciudadanos"[161].

Si en términos generales, introducir la cultura de transparencia en la administración española no constituye un objetivo fácil, todavía lo es menos en la administración local. Pensemos para ello en núcleos alejados de los grandes centros de actividad, rurales, de pequeño tamaño, sin recursos e infinitamente más atrasados en materia tecnológica que las grandes urbes. En este modelo de municipio, muy usual en nuestro país, sus protagonistas, responsables políticos, empleados municipales y vecinos, no se encuentran familiarizados con lo que debe ser una nueva administración, absolutamente abierta al ciudadano, que también debe ser capaz de acercarse a la misma con la confianza de poder acceder a cualquier documento e información relativa a lo que el ayuntamiento hace para gestionar sus intereses.

En este contexto, es necesario interiorizar la cultura de la transparencia en el ámbito público por todos los protagonistas que actúan en el ámbito municipal, esto es, tanto por parte de los políticos responsables de los ayuntamientos, como de sus empleados públicos y, en último extremo, también de su ciudadanía.

Así, si comenzamos por los responsables políticos de los municipios españoles, alcaldes, concejales, representantes locales diversos tanto del gobierno municipal como de los grupos de la oposición, desde muchos ayuntamientos se apunta que faltan interés y compromiso por parte de los mismos en el terreno de la transparencia. Cierto que no siempre es así; hay determinados ayuntamientos cuyos responsables creen verdaderamente en la transparencia, y han hecho bandera de su política en la materia. En estos casos, dicho convencimiento en los líderes municipales, útil para aleccionar e influir sobre el resto de la organización, actúa indudablemente como fortaleza en el proceso de implantación de las leyes de transparencia:

> "La transparencia mejora la visión y la relación del ciudadano con su administración más cercana. Mejora la percepción del trabajo que se realiza desde la administración, así como el esfuerzo. Nosotros así lo entendemos, y por ello además de diversas vías de participación, como atender a las propuestas de la población, realizar periódicamente consultas, tener en marcha presupuestos participativos, u organizar debates públicos sobre cuestiones concretas, tenemos funcionando órganos sectoriales de participación como el Consejo de la Ciudad, Consejo de Diálogo Social, Consejo de Juventud, de Salud, de la Mujer, de Consumo, de Mayores… Y realizamos innumerables reuniones con asociaciones de la ciudad de diferente tipo. Además, en nuestro Portal web sobre transparencia se puede encontrar toda la información al respecto" (Entrevista nº 3).

Pero este estado de cosas no es el habitual en el terreno municipal. Por ello es necesario un cambio de mentalidad de los responsables de gestionar y publicar la información que las leyes de transparencia exigen, de forma que se ponga en valor la cultura de la rendición de cuentas y se otorgue a estas tareas la relevancia que merecen.

En términos generales, el panorama descrito por gran parte de ayuntamientos apunta a que existe una importante resistencia al cambio por parte de algunos políticos. Faltan concienciación y motivación por parte de los responsables electos, que pueda originar la imprescindible toma de conciencia en relación con el derecho de la ciudadanía

[161] https://cincodias.elpais.com/cincodias/2015/06/27/empresas/1435362356_282061.html

de conocer todo lo que produce y gestiona la entidad local y el acceso gratuito a esta información. Los políticos no asumen el derecho de los vecinos del municipio a conocer y saber cómo y en qué emplean los recursos públicos. Por el contrario, tienden a tener una particular visión de la rendición de cuentas, mucho más limitada. En ocasiones esta perspectiva llega incluso a cuestionar el derecho de la ciudadanía a conocer los datos del ayuntamiento, argumentando que no son de interés y que aquellos que los solicitan no lo hacen por motivos dignos de consideración personal ni de interés público, argumentando que la ley de transparencia no añade valor en términos democráticos:

> "Al ciudadano corriente le importa un bledo cómo funciona el ayuntamiento. Lo que le importa es que funcione como un reloj suizo, que ajuste sus gastos al máximo, que haga buenas inversiones, que estudie con serenidad y seriedad cualquier decisión, que se abran debates internos de verdad, para cualquier iniciativa, que vele en todo momento por la sociedad a la que representa, que no los abrase a impuestos…. Es tan sencillo como hacer las cosas bien. (…) Se publican un montón de tontadas que no interesan a nadie, pero no se publica la verdad" (Entrevista nº 9).

Vemos, pues, que el perfil de los alcaldes y del resto del equipo de gobierno es un elemento determinante del éxito de la implantación de la normativa en la materia objeto de análisis. En algunos ayuntamientos muy pequeños se señala que los alcaldes tienen una edad avanzada y no se adaptan a la administración electrónica ni a las exigencias de la ley de transparencia. Algunos incluso constituyen un claro hándicap o barrera para poder instrumentarla, ya que la transparencia genera resistencias en muchos los políticos a la hora de facilitar su información personal, sobre bienes, retribuciones, etc, especialmente en municipios pequeños, que son la inmensa mayoría.

Esta falta de cultura interna en la materia por parte del equipo de gobierno, motiva deficiencias en su grado de asunción de los compromisos y obligaciones que impone la normativa vigente.

Cierto que aunque esta estampa es muy corriente, nos encontramos también con la situación contraria, esto es, equipos de gobierno municipales que, pese a que no existe una tradición de cultura de transparencia en las administraciones locales de nuestro país, se han empeñado a fondo por cumplir la ley y por cambiar las cosas, abriendo las puertas y ventanas del municipio a la ciudadanía, en el convencimiento de que la transparencia es un avance positivo para un mejor funcionamiento municipal y para ampliar los derechos de la ciudadanía:

> "Todo es cuestión de formación, concienciación y tiempo. En este ayuntamiento nos hemos esforzado e implicado personalmente, pese a la carencia de medios, y podemos decir que cumplimos las obligaciones de publicidad activa que exige la ley, y que hemos instrumentado el derecho de acceso a la información, resolviendo las solicitudes existentes con un procedimiento interno que garantiza su tramitación. Este buen funcionamiento en la materia es el resultado de que nos creemos la transparencia, y trabajamos para que sea una realidad" (Entrevista nº 14).

La transparencia abre la información al escrutinio público, de modo que los vecinos de los municipios puedan revisarla, analizarla y tomar decisiones en consecuencia. Para instalar una cultura de la rendición de cuentas con una base sólida y perdurable en el tiempo, la actitud y la predisposición de los funcionarios es también otro factor fundamental. El trabajo diario de los técnicos municipales y su compromiso con la transparencia es un elemento clave, particularmente ante la falta de recursos y el

consiguiente esfuerzo que cumplir los requerimientos de la normativa lleva consigo, multiplicando las tareas a realizar. El convencimiento de los empleados públicos de que la transparencia es necesaria, y de que aporta un valor añadido a la organización municipal, a la par que constituye un derecho de la ciudadanía, cuyos intereses y asuntos gestiona el ayuntamiento, es esencial. Sin el compromiso de las personas encargadas de instrumentar los mandatos de la ley día a día, la norma no puede funcionar, y dicho empeño solo puede nacer a partir de haber interiorizado la cultura de la transparencia como algo propio, en lugar de asumir las obligaciones de la ley como una realidad simplemente impuesta y ajena.

En muchos ayuntamientos, sin embargo, se menciona como debilidad la ausencia de cultura interna en la materia del personal, tanto de los altos funcionarios que dirigen la administración municipal, como de los empleados que realizan directamente las diversas tareas que lleva consigo la publicidad activa y el derecho de acceso a la información. Hay una falta de concienciación y motivación de los gestores públicos, en parte debida a que la transparencia expone el trabajo que ellos realizan en las diversas áreas, que se ve sometido a evaluación y a rendición de cuentas por parte de la ciudadanía. No existe un deseo generalizado de los empleados municipales de mostrar las formas de hacer, ni las gestiones y procedimientos que se realizan ante el conjunto de los ciudadanos; por el contrario, en la mayor parte de municipios se advierte una falta de información y/o interés por parte de los trabajadores de la Corporación. Incluso en algunos casos existe una clara oposición al cambio de forma de trabajar, para incluir los objetivos de transparencia en la cultura administrativa y de gestión en la organización. De hecho, en algunas de las normas de transparencia existentes, como la ley andaluza, su posible inobservancia se combate gracias a que la misma prevé sanciones por incumplimiento.

Es necesario adaptarse a la nueva cultura de transparencia y de gobierno abierto, por parte de todo el ayuntamiento. En la actualidad existe aún una falta de costumbre de publicar según qué datos, por lo que resulta imprescindible lograr que el personal asimile la obligación de ser transparente en su gestión, de apostar por formatos reutilizables y de realizar una apuesta firme por la transparencia, la colaboración y la participación.

Hay que sensibilizar a todos los servicios municipales del cambio de cultura organizativa que significa gestionar con transparencia. Para ello es necesario, entre otras cuestiones, cambiar los métodos de trabajo, para poder poner a disposición de los vecinos los datos y expedientes correspondientes. Desde las instancias municipales, mediante herramientas y vías diversas, debe extenderse de forma transversal y profunda la cultura de hacer público de manera comprensible y adaptada a cualquier interesado lo que se hace en el ayuntamiento.

Finalmente, tampoco los ciudadanos están aculturados en la transparencia de las organizaciones públicas. Las normas de transparencia les han venido dadas, y aunque es cierto que a nivel de país se sentía la necesidad de que existiera una normativa de transparencia, ya presente en la mayoría de lugares del mundo, y de que importantes colectivos demandaban su promulgación, especialmente como respuesta y como herramienta de lucha contra la corrupción, tanto a posteriori como preventivamente, la población española no ejercita los derechos que este conjunto de normas pone a su disposición.

La ciudadanía en nuestro país todavía no considera la transparencia de la gestión pública ni el acceso a la información pública como un derecho fundamental, ni tampoco

está implicada en la evaluación de los procesos y de los resultados de servicios y políticas públicas. El grado de participación del ciudadano medio en los asuntos públicos, con carácter general, no es elevado, y por tanto no necesita tener información exacta, completa y actualizada en las diversas áreas. La baja participación ciudadana desincentiva el cumplimiento de la norma, del mismo modo que un grado de exigencia mayor de los datos relativos a la gestión pública, proveniente de su continua utilización, forzaría a una implantación más eficiente de las normas de transparencia.

La falta de demanda social se convierte así en una debilidad en el proceso de implantación efectiva de la normativa de transparencia:

> "Los vecinos tampoco nunca han demandado transparencia. Yo creo que todo eso ha venido con los movimientos sociales que hemos tenido del 15-M, Democracia Real Ya… Yo creo que el ciudadano realmente no está preparado para participar. O sea, ayer lo debatíamos en Cantabria, y es que el ciudadano demanda más participación, pero cuando tú le das las herramientas para que participe, entonces la gente no va. Primero, porque a nivel tecnológico, las herramientas no las saben utilizar. Fíjate que en el proyecto de ley de transparencia en Cantabria, está a punto de terminar el plazo de alegaciones; ayer entré en la plataforma y no había ni una. Cantabria tiene un millón de habitantes. ¿Cómo puede ser que nosotros estemos debatiendo aquí, exigiendo mayor transparencia, y que entres y que no haya nadie? El ciudadano no está preparado para participar, porque cree, primero que no puede; cuando puede, no sabe qué herramientas tiene a su alcance; y cuando las tiene, le da pereza" (Entrevista nº 12).

Tampoco desde los poderes públicos ha existido una promoción activa del derecho a la información, ni se han incentivado los mecanismos para lograr un mayor grado de implicación ciudadana. y en muchos municipios gran parte de las razones de la escasa o casi nula demanda de información de los vecinos, es atribuible a su propio perfil, ya que en los núcleos rurales y en general en las poblaciones de pequeño tamaño, la población en general carece de conocimientos para el uso de la tecnología y de la información puesta a su disposición (la mayoría son ganaderos o similares), y muchos de los ciudadanos tienen una edad avanzada, y son ya mayores para comenzar a formarse. el acceso de la población a los mecanismos de comunicación telemáticos con la administración, especialmente en municipios de reducida dimensión, con población de edad avanzada, es escasísimo. incluso en algunos ayuntamientos señalan que aunque tienen implementadas líneas de transparencia, no han conseguido que el acceso de la ciudadanía se lleve a cabo a través de los medios previstos.

La transparencia, tanto para el personal de la administración como para la ciudadanía, es una cuestión de cultura y educación. desde las instituciones hay que potenciar la cultura en materia de trasparencia para que unos interactúen con la administración y otros faciliten y se responsabilicen de la información que se les solicita para ser publicada en el portal, así como de aquella que le demanda el ciudadano.

### 8.7. Las estrategias de la organización

Un elemento fundamental para asegurar la exitosa implantación de las leyes de transparencia en la administración local, es que dicha organización tenga un planteamiento global que vaya más allá del mero cumplimiento de la norma, y que englobe al tiempo el pleno desarrollo en los municipios de una sociedad de la información o del conocimiento, basada en el extraordinario potencial de las nuevas tecnologías de la

información y de la comunicación (tic), con internet como máximo exponente como herramienta capaz de crear nuevas formas de relación personal entre los ayuntamientos y la ciudadanía.

en los municipios españoles, la observancia de las leyes de transparencia no es demasiado elevada, aunque presenta grados diversos. sin embargo, es una constante el hecho de que falta un planteamiento global de las líneas a seguir en el terreno de la administración electrónica. no ha existido ni un replanteamiento previo de procedimientos, ni una simplificación de la organización administrativa, que precedieran como *conditio sine qua non* la implantación de los requerimientos y condiciones que trae consigo la cultura de la transparencia. en la mayor parte de los casos no ha existido ningún plan específico y adecuado para preparar, mejorar o acelerar ese tránsito hacia la sociedad de la información en los municipios y sus áreas de influencia.

Por el contrario, numerosos testimonios de los responsables municipales critican lo que consideran una actitud pasiva ante los desafíos tecnológicos en sus organizaciones. la falta de incentivos y la rigidez en los procesos administrativos ha provocado en muchos supuestos un retraso tecnológico acumulado, que actúa como rémora importante en la transición hacia la economía digital del conocimiento en el ámbito municipal.

Incluso en ayuntamientos comprometidos con la administración electrónica, con la implantación de la transparencia y con la puesta en marcha de iniciativas de gobierno abierto, se habla de la existencia de una atomización de esfuerzos, una dispersión de objetivos y una clara compartimentación de políticas en el terreno de las nuevas tecnologías, que dificulta y retrasa el nacimiento y consolidación del modelo de administración municipal que tanto las leyes de transparencia como otras normas similares están buscando implementar. falta con carácter general una cultura innovadora en este terreno, lo que provoca la pérdida de oportunidades en la creación de proyectos relacionados con las nuevas tecnologías, capaces de mejorar la vida de la población en todo tipo de municipios, ya sean grandes, pequeños, o de perfiles bien diversos.

Cierto que el paso del tiempo traerá inevitablemente consigo ayuntamientos más transparentes, pero la falta de una planificación previa, la ausencia de un planteamiento global y la carencia de un proyecto y de un liderazgo activo en esta materia, han ralentizado y restado oportunidades de implantación eficiente a la normativa de transparencia, actuando sin duda como un importante obstáculo para su puesta en marcha y consolidación.

### 8.8. Otras barreras

#### 8.8.1. El panorama normativo

En nuestros días existen numerosas leyes que afectan a los municipios, en muy diversos ámbitos, un panorama de sobreregulación que es común a todas las administraciones y que recientemente se ha tratado de simplificar en lo posible, introduciendo principios de buena regulación. en particular, en el ámbito que estamos analizando, encontramos un importante número de normas en el panorama local, con múltiples requerimientos (transparencia, e-administración, protección de datos…). este ya es de por sí un problema, la gran cantidad de normas a respetar, que quizá son demasiadas, y que se modifican con frecuencia. pero es que además el legislador elabora leyes e introduce cambios necesarios y oportunos, tendentes a construir sobre el papel

una administración más moderna, pero sin dotar los recursos necesarios para implementar las reformas. esta última circunstancia genera frustración en los ayuntamientos, particularmente en los más pequeños, cuyos medios de funcionamiento de todo orden son muy limitados.

Si nos ceñimos al área de la transparencia, también en este concreto terreno encontramos un número de normas importante, ya que los municipios deben cumplir las leyes de transparencia estatal, autonómica y las ordenanzas municipales en la materia. ello no resulta fácil, dado que estas dos últimas normas suelen ampliar las obligaciones de los ayuntamientos, excediendo lo dispuesto en la norma básica, cuyo núcleo esencial respetan. así, por ejemplo, los ítems objeto de publicidad activa suelen ser más numerosos, ordenándose en ocasiones en bloques temáticos distintos. desde los ayuntamientos se mencionan normativas autonómicas que exigen muchos más ítems que la estatal (por ejemplo, la ley de transparencia canaria, o la valenciana, por citar solo algunas) algunas cuestiones además se regulan de modo diverso a como lo hace la ley estatal; ello ocurre por ejemplo en ciertos casos, en relación al silencio administrativo en materia de derecho de acceso a la información.

Conocer toda esta maraña normativa resulta ya difícil para los empleados públicos municipales, que no han tenido en general una formación específica en la materia y que funcionan en un elevado número de casos de forma autodidacta, sin recursos a la hora de solventar sus dudas y con limitados apoyos de otros entes (diputaciones o administración general del estado), ceñidos a cuestiones muy concretas. de ahí que un número importante de los responsables municipales hayan señalado como obstáculo para una adecuada implantación de la ley de transparencia la existencia de un ordenamiento jurídico complejo, con normas a veces contradictorias e ininteligibles.

No es fácil, en este contexto, cumplir simultáneamente desde los pequeños municipios normas diversas, cuyos mandatos, superpuestos, se deben armonizar. y en algunos casos los responsables encargados de instrumentar la transparencia en el ámbito municipal señalan tener diferencias conceptuales con los de la administración autonómica a la hora de aplicar sus normas.

Una segunda cuestión que actúa como obstáculo para la correcta aplicación de los mandatos de las leyes de transparencia es la dificultad para cumplirla de forma simultánea a la ley orgánica de protección de datos. los empleados y responsables municipales apuntan la controversia entre ambas en determinados aspectos.

Lo cierto es que la protección de datos es uno de los límites a la hora de proporcionar y difundir información; de hecho, es el más desarrollado por la ley, que establece a tal efecto una gradación: en ciertos casos (datos especialmente protegidos o relativos a infracciones) se requiere consentimiento expreso del afectado; con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano; y finalmente, cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso, previa ponderación del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

La ley estatal remite a una serie de criterios para llevar a cabo la citada ponderación, al tiempo que regula el acceso previa disociación y el acceso parcial. sin embargo, la norma remite al juicio subjetivo de los responsables de la administración municipal, que señalan como dificultad el superar tal controversia entre la ley de transparencia y la LOPD, y argumentan que hay información afectada por otras leyes que no puede ser publicada. en concreto subrayan la dificultad operativa de disociar datos protegidos en convenios, subvenciones, actas de sesiones celebradas por órganos colegiados y otros documentos habitualmente manejados a nivel municipal, y que deben ser objeto de publicidad activa por mandato de la norma.

Y precisamente en el extremo contrario se sitúan otros funcionarios municipales, que critican que la protección de datos de carácter personal, en ausencia de un reglamento que perfile un procedimiento concreto para procurar la información desde los ayuntamientos, en muchas ocasiones sirve de excusa para no hacerlo.

En definitiva, armonizar exigencias normativas en ocasiones diferentes y superpuestas contenidas en las diversas normas de transparencia, y conjugarlas con las garantías en materia de protección de datos, no resulta sencillo, y se alza como un elemento de dificultad en el proceso de implantación y cumplimiento de la normativa de transparencia desde el ámbito municipal.

### 8.8.2. Coordinación y colaboración entre administraciones públicas

Dos son las cuestiones que se subrayan en este ámbito. en primer lugar, la colaboración y asistencia de las administraciones superiores, o la falta de la misma, que cuando se produce resulta una ventaja importante, una fortaleza en el proceso de implantación de la transparencia; pero a la inversa, su ausencia se apunta como crítica en determinadas ocasiones desde muchos ayuntamientos.

Así, la colaboración municipal se ha dado con muy diversos tipos de administraciones y entes. en este estudio se ha mencionado la colaboración de los ayuntamientos con el cabildo; con la Xunta de Galicia; con la Generalitat de Catalunya; sobre todo se ha subrayado la colaboración prestada por las diputaciones, que a su vez en ocasiones aprovechan los recursos estatales. también se mencionan otras vías de colaboración diversas: por ejemplo, los ayuntamientos catalanes utilizan una plataforma gratuita proporcionada por el Consorcio AOC (Administración Abierta de Cataluña).

También se observan buenas prácticas colaborativas utilizando la vía convencional entre entes bien distintos, que optimizan la gestión administrativa en materia de transparencia. entre estas, se alude a la suscripción de diversos convenios marco permanentes y estables de coordinación, colaboración e intercambio de información para el desarrollo y aplicación de la ley (por ejemplo, en Catalunya, se ha constituido por esta vía la denominada X*arxa de Governs Transparents de Catalunya*, constituida entre Asociaciones de Municipios y Comarcas Catalanas, Federación Catalana de Municipios, Escuela de Administración Pública de Catalunya, Consorcio de la Administración Abierta de Catalunya y Generalitat).

Cuando esta colaboración se ha producido de forma exitosa, los responsables municipales subrayan sus elementos positivos como fortaleza para avanzar en el cumplimiento de las leyes de transparencia:

> "Actualmente estamos inmersos en un trabajo con Diputación, del que ha nacido una comisión para la mejora de la gestión de la transparencia. Su finalidad es, por un lado, la sensibilización del personal implicado en la elaboración de la información de transparencia, la definición del proceso y la calendarización de actualización de contenidos, así como uno o dos talleres, con el objetivo de mostrar las características que ha de contener la información que hay que publicar y las herramientas que tienen a su alcance" (Entrevista nº 11).

El balance de la colaboración entre administraciones, y especialmente en beneficio de los municipios, no siempre ha sido tan positivo. En este sentido, el apoyo y soporte por parte de la Administración general del Estado, Comunidades Autónomas y Diputaciones, en ocasiones no ha tenido lugar, mientras que en otros casos ha sido parcial y limitado, o tardío. En otros casos, el soporte existió, pero no fue del todo adecuado, tal y como atestiguan determinados testimonios de los responsables locales:

> "Nosotros desde este ayuntamiento nos adherimos al Acuerdo Marco de Colaboración entre el MINHAP y la FEMP para promover y facilitar el desarrollo de la ley. Y es cierto que se pusieron a nuestra disposición herramientas, pero que son difíciles de utilizar sin conocimientos especializados de informática. Además, dicho portal se ha elaborado a partir del Portal Estatal, y aunque permite activar y desactivar categorías, no se acaba de adaptar a los requerimientos de una entidad local. Posteriormente, tanto la Diputación de Teruel como el Gobierno de Aragón nos ofrecieron alternativas, ya rebasado el plazo de cumplimiento de la ley; pero teniendo ya el Portal en marcha, no se consideró oportuno cambiar a otra plataforma y comenzar de nuevo todo el trabajo" (Entrevista nº 9).

Algunos responsables también mencionan como limitación la falta de colaboración entre municipios. Por ello se apunta la necesidad de trabajar de manera conjunta a través de un servicio mancomunado, para aliviar la carga individual de cada municipio.

La forma de instrumentar determinadas colaboraciones y sus reglas de funcionamiento, son también objeto de críticas. Así, se menciona que el retraso en difundir determinados datos y documentos desde el ámbito municipal en ocasiones se debe a que los ayuntamientos pequeños dependen de la Administración autonómica. Por la misma razón, consideran una barrera en tales casos el hecho de que el ayuntamiento no tenga capacidad de decisión sobre determinadas cuestiones.

Finalmente, quizá la cuestión más importante es que la colaboración, que siempre es beneficiosa, cuando se ha producido ha sido siempre una cooperación parcial, que sin embargo no solventa los problemas a los que se enfrentan los municipios, derivados de múltiples elementos acumulados, entre otros la falta de planificación y apoyo por parte de instancias superiores, de personal, de medios tecnológicos y de formación. De ahí que, pese a valorarla positivamente, la misma debiera de haberse enfocado de un modo más integral, o completarse con otros elementos de los que, hoy por hoy, los municipios carecen, especialmente los más pequeños, que son la mayoría:

> "El soporte de la colaboración es un Convenio con el Estado, por el que éste presta la tecnología del Portal de Transparencia, y los municipios tienen la posibilidad de entrar en ese portal e ir subiendo la información, es una herramienta informática a su disposición. Pero subsisten los problemas: ¿quién lo sube? Y lo primero, ¿dónde está la información? ¿Cómo se prepara la información para subirla? ¿Quién la mantiene?" (Entrevista nº 13).

A estas deficiencias en el trabajo colaborativo se une el problema de la falta de coordinación entre Administraciones públicas. Muchos municipios han criticado que, ya

desde el ámbito estatal o, sobre todo, desde la propia Diputación, no se hayan proporcionado elementos como unas herramientas informáticas comunes a todas las Administraciones locales de su territorio, así como pautas más claras para su implementación, por citar tan solo dos cuestiones cruciales para la óptima implantación de la normativa de transparencia.

Incluso desde muchos ayuntamientos van más allá, y critican que mucha de la información cuya publicidad exige la normativa, ya se cumplimenta en otras plataformas y se envía a diversos órganos del Estado (información sobre contratos, sobre nóminas…). De modo que en su opinión tal información debería recabarse y centralizarse por órganos con capacidad para mantener y dar cumplimiento a la normativa, eliminando de ese modo la preparación duplicada de determinada documentación. Sería más razonable que existiera un órgano a nivel comarcal o provincial que se encargara de recabar y publicar los datos que exige la Ley de Transparencia, al menos para pequeños municipios

La coordinación interadministrativa resulta esencial a la hora de poner en marcha reformas legislativas novedosas, que además resultan complejas de instrumentar para los municipios, sobre todos los más pequeños, entes con recursos humanos, técnicos y económicos limitados. Una coordinación que recientemente ha definido la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, señalando que en virtud de la misma una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

Las diversas administraciones debieran caminar al unísono en el proceso de implementación de las leyes de transparencia, y de modo singular coordinarse en beneficio de las administraciones con menores recursos, como ocurre en el caso de los municipios. Dicha coordinación se hubiera visto facilitada por el hecho de que la ley de transparencia estatal solo ha comenzado a producir efectos en el ámbito municipal dos años después de que lo hiciera en el resto de administraciones territoriales, la Administración general del Estado y las autonómicas.

En definitiva, colaboración y coordinación son esenciales para la buena marcha de la transparencia en España, y aunque no puede decirse que no hayan existido muchas medidas que las propiciaran, éstas han podido ser muy mejorables, en provecho de los ayuntamientos.

### 8.8.3. El perfil de los ayuntamientos

El perfil de los ayuntamientos es un elemento fundamental a la hora de valorar la correcta implantación de la ley de transparencia, ya que determinados factores, tales como su tamaño, tienen una influencia esencial, determinando ya facilidades, o en el extremo opuesto, problemas, que dificultan la puesta en marcha y observancia de las diversas normas en la materia.

En este sentido, los ayuntamientos grandes cuentan con mayor número de recursos, humanos técnicos y económicos, para hacer posible el cumplimiento de la normativa. Su mayor visibilidad, así como una demanda de datos más elevada, cuya

desatención podría generar quejas y reclamaciones, son factores que han motivado que las corporaciones respectivas realicen un esfuerzo mayor por poner en marcha los requerimientos de la ley de transparencia. Sin embargo, también se subraya que en estos municipios, las mayores dificultades para cumplir la ley de transparencia derivan frecuentemente de la complejidad de la propia organización, que incluye en muchos casos un complejo entramado de entes y organismos autónomos, cada uno generador de un volumen importante de información.

La propia administración municipal incluye en estos supuestos un gran número de proyectos, servicios y entidades dependientes. Y ya se ha aludido a las dificultades de recopilar y agrupar toda la información que la ley obliga a publicar en los diversos ámbitos, así como de mantenerla permanentemente actualizada, o a los problemas que trae consigo el coordinar todos los datos, de transformarlos y encajarlos en formatos distintos, dado que no suelen generarse y estar listos para su publicación de forma automática. Toda la problemática anterior se ve multiplicada exponencialmente en el caso de los ayuntamientos de grandes dimensiones, y sin duda constituye una barrera que actúa dificultando en cierto grado la observancia de las normas de transparencia y su correcta implantación.

Con todo, los mayores obstáculos a la hora de cumplir la ley se producen en los municipios de pequeñas dimensiones. Tanto en materia de transparencia como en multitud de otras cuestiones, se legisla pensando en ayuntamientos de gran población, obviando completamente a los pequeños municipios, de tamaño y número de habitantes escaso, que son la gran mayoría. Y las normas no prevén adaptaciones a su realidad, ni les dotan de mayores recursos diferenciales, que hagan posible la implantación de la normativa, sorteando los obstáculos que dicho proceso lleva consigo:

> "Desde luego que el legislador tenía que haber pensado más en la realidad local al hacer la ley. Aunque fíjate, yo creo que hacer una ley en esta materia pensando en todos, es muy complicado. Al final es verdad que muchas leyes, cuando las lees, adviertes claramente que están hechas bajo la perspectiva estatal; salvo que cojas la ley básica de régimen local, que se elaboró pensando en la administración local, es muy difícil que se atienda a otras realidades distintas de la estatal. Entonces, es verdad que en la ley hay muy poca plasmación de la administración local, y eso complica extraordinariamente su funcionamiento y su cumplimiento" (Entrevista nº 11).

Estas dificultades se agravan en el caso de materias absolutamente novedosas, que suponen un cambio drástico en la forma de operar de la administración tradicional, como ocurre con las normas de transparencia, y que implican un importante número de requerimientos previos en todos los ámbitos –de personal, tecnológicos, organizacionales, etc-.

Entre las barreras más importantes inseparables en gran medida, o al menos fuertemente agravadas, por el tamaño de la entidad municipal, se encuentra la carencia de recursos humanos y de tiempo para atender los complejos y numerosos requerimientos, especialmente en el terreno de la publicidad activa, que señala la ley. Pensemos en las dificultades de cumplimiento que poseen los municipios pequeños y/o agrupados para un puesto de secretaría, que tan solo cuentan con un funcionario y, con fortuna, un laboral para todos ellos. O aquellos que únicamente poseen un solo puesto de Secretaría-Intervención, con el que deben hacer frente cada vez a un número de obligaciones mayores. Y no es cierto que por su tamaño más reducido no tengan trabajo; en materia de transparencia deben igualmente construir un portal u organizar un esquema

estructurado de la información obligatoriamente publicable en su página web, establecer los apartados, difundir los documentos y datos para cada una de las diversas temáticas o hacer constar que tal gestión o tal dato no existe, mantener la información actualizada…. Todo ello se une a los ya múltiples requerimientos establecidos por numerosas leyes en otras materias que afectan directamente al ámbito local. El cumplir la normativa en los diversos ámbitos, y añadir ahora las obligaciones de la ley de transparencia estatal, que se han visto sustancialmente incrementadas por muchas de las normas autonómicas (por todas, las leyes catalana o valenciana de transparencia), no es en absoluto un reto sencillo para los municipios pequeños. La falta de tiempo es un hándicap señalado por un gran número de ayuntamientos:

> "Las barreras y dificultades más grandes vienen dadas por la dimensión de la entidad. Este es un ayuntamiento pequeño, con poco personal y mucha carga de trabajo. El cumplimiento de la Ley de Transparencia recae exclusivamente en la Secretaría-Intervención, achacándose la falta de documentación siempre a despistes o a la atención de muchas tareas a la vez. Desde el punto de vista político y del personal, existe una voluntad total de cumplir con la Ley de Transparencia, pero no siempre es fácil cuando todo recae en una persona" (Entrevista nº 14).

Y no solo es la falta de personal, con ser éste un obstáculo casi insuperable, sino que al mismo se une a la carencia de medios jurídicos, tecnológicos y de muchos otros tipos, que actúan igualmente como barrera a la hora de convertir los ayuntamientos en administraciones transparentes. En este sentido, y por citar tan solo uno de estos elementos, ya se ha aludido a que los municipios pequeños son los más afectados por la brecha digital. Del mismo modo, algunas de las obligaciones de la ley requerirían de la existencia y desarrollo de departamentos de los que en ayuntamientos pequeños no se dispone: por ejemplo, temas de participación ciudadana, cuya implementación y desarrollo exigirían contar con un técnico de comunicación, algo impensable en pequeños municipios.

En otro orden de cosas, la dimensión de los municipios también influye en otros factores que actúan como cortapisas a la hora de implantar las previsiones de la transparencia en este ámbito, y lo hace de dos modos.

En primer lugar, ello ocurre porque al conocerse los habitantes del municipio, o gran parte de ellos, y ser las relaciones personales más inmediatas, se afirma que en ocasiones dicha cercanía genera resistencias en los políticos a la hora de facilitar su información personal –sobre bienes, retribuciones, por lo que hay una falta de compromiso de algunos miembros del consistorio a la hora de proveer la información que les afecta personalmente. De hecho, en algún caso se apunta que ésta es la información más difícil de conseguir. La proximidad personal de los miembros de la corporación a los vecinos, hace que aquéllos sean reticentes a mostrar públicamente datos personales. Este hecho enlaza con un elemento al que ya se ha aludido, y es que en nuestro país todavía no existe una cultura de transparencia que haga entender que los vecinos tienen derecho como tal a conocer determinados datos de los gestores públicos, como derechos de ciudadanía. Por el contrario, se estima que la difusión de dichos datos solo va a servir para satisfacer la curiosidad individual de los vecinos, especialmente en municipios pequeños en los que se conoce personalmente al alcalde y a los concejales, y que no va a añadir nada en términos de contar con una democracia más transparente.

Hay también un segundo elemento que se produce asociado a municipios de pequeño tamaño, y que está actuando como barrera a la hora de implantar estricta y completamente la normativa de transparencia, y es que desde los ayuntamientos, los responsables municipales señalan que la cercanía de los vecinos hace innecesaria la transparencia en la web. Y a la inversa, la proximidad de las pequeñas administraciones locales a los vecinos hace que estos tampoco sientan la necesidad de ejercitar algunos de los más importantes derechos que la ley consagra, como el de acceso a la información, mediante una solicitud preferentemente electrónica:

> "La realidad de los municipios pequeños genera otros mecanismos de aproximación a la información. Piensa que la alcaldesa y los concejales vienen andando al ayuntamiento, y cuando uno cruza el pueblo y llega aquí, ya hay un montón de vecinos con los que te has cruzado y que te han preguntado todo aquello que querían saber, o te han expresado sus inquietudes por éste u otro tema. Así se ejercita el derecho de acceso a la información en estos pueblos; apenas se mira la web, sobre todo la gente mayor, que es mayoría, ni mucho menos se solicitan datos o documentación por escrito. Esa mecánica es para los municipios grandes y para las ciudades" (Entrevista nº 12).

Ya hemos visto que las peticiones de información son muy escasas en el ámbito local, y que descienden de forma muy considerable a medida que lo hace el tamaño y población del municipio. Obviamente, la escasez de la demanda de información, y en general el limitado ejercicio de los derechos que las leyes de transparencia establecen, actúan restringiendo la urgencia en aplicar debidamente la norma, al no haber apenas presión externa para que la misma se cumpla.

En resumen, las leyes de transparencia -singularmente la estatal, pero también las autonómicas- y los requerimientos legales que las mismas establecen, se han diseñado sobre la base de la uniformidad en el conjunto de previsiones y periodo de adaptación, desconociendo totalmente las singularidades de los municipios y las diferencias que los mismos presentan, tanto desde el punto de vista de su población, de los avances tecnológicos que disfrutan o de los que carecen, o del personal que poseen y su formación, entre otros factores. Ello además de la dificultad que supone implantar la cultura de transparencia, venciendo las resistencias existentes hacia un elemento novedoso y de difícil implantación. Por otro lado, en el proceso de puesta en marcha de las leyes de transparencia en los ayuntamientos, encontramos toda una serie de factores imbricados, que actúan juntos y cuya influencia en ocasiones aporta elementos positivos, generando fortalezas, mientras que en otros casos determinados elementos suponen una debilidad, en ocasiones muy difícil de superar. Las cuestiones analizadas son numerosas y bien diversas, y guardan relación, entre otras realidades, con los recursos humanos, su número, capacitación, perfil personal y profesional y voluntad de colaboración y de implicación en esta empresa de la transparencia; con el despliegue de un liderazgo y el establecimiento de una estrategia en la materia; con la tecnología, la administración electrónica, los programas informáticos, el portal de transparencia y otras plataformas, así como con la brecha digital; con los recursos económicos; con otros elementos clave del funcionamiento de las organizaciones, como la planificación, la evaluación, los procedimientos, la coordinación y la colaboración interadministrativas; con la cultura en materia de transparencia de los políticos, de los empleados públicos, de la ciudadanía; y finalmente, con el perfil de los propios municipios y ayuntamientos… Se trata, en todos los casos, de factores que un riguroso cumplimiento de las leyes de transparencia requería haber transformado o mejorado previamente, lo que no siempre ha ocurrido, y mucho menos al ritmo y con la magnitud que la norma demanda. En definitiva, se trata de temas numerosos y muy variados, en los que hay que explotar las potencialidades, corregir

debilidades y sortear los obstáculos, con objeto de ofrecer a la ciudadanía una información de calidad y potenciar su participación en los asuntos públicos, a partir de su más acertado conocimiento de los contornos de la labor de los representantes municipales al gestionar sus intereses, así como de los servicios que como resultado se le ofrecen desde su ayuntamiento como ciudadano.

En este sentido, y valorando positivamente los cambios habidos en el panorama de la administración española, particularmente en la local, en materia de cumplimiento de las leyes de transparencia en los últimos años, **queda todavía mucho terreno para la mejora** en áreas diversas que pasan por el compromiso político, la dotación de recursos humanos, tecnológicos y económicos, la formación y sensibilización de los empleados públicos, y las transformaciones culturales en la propia administración y en su relación con la ciudadanía. **Son necesarios avances que traspasen la superficie y provoquen cambios de fondo en el funcionamiento de la administración municipal en materia de apertura y rendición de cuentas**, capacitando con ello a los ciudadanos para la participación en la toma de decisiones, **en el marco del desarrollo de políticas de gobierno abierto, hasta alcanzar un grado de cumplimiento razonable de los estándares de calidad que nos permita calificar a los municipios españoles como ayuntamientos transparentes del siglo XXI.**

# 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

## 9. Referencias bibliográficas y documentales.

Access Info Europe. En http://www.access-info.org/es/

Ackerman, J. (eds.) (2008): *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI Editores.

ADECES (Asociación Pro Derechos Civiles Económicos y Sociales), AI (Asociación de Internautas) & UCGAL (Unión de Consumidores de Galicia) (2016). *II Estudio sobre e-administración local.* En https://www.adeces.org/wp-content/uploads/2016/12/II-Estudio-e_admon_local.pdf

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (2012). *Informe sobre el anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno, de 5 de junio de 2012*. Disponible en www.estudiconsultoria.com [Consulta: 18 abril 2015]

Albalate del Sol, D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16:1, 90-107, DOI: 10.1177/0275074006296777

Albalate del Sol, D. y Jiménez, J. L. (2013). Transparency and corruption: what does lack of transparency hide. *IREA Working Paper*

Almonacid, V. (2014). *Implantación Práctica de la Ley de Transparencia en los Ayuntamientos*. Edit. El Derecho – Francis Lefebvre

---------- (2015). La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico práctica. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 18, pp. 2002-2017

Alonso Magdaleno, M. L. & García-García, J. (2014). Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias. *Auditoría Pública* nº 64, pp. 75 – 86

Alonso Magdaleno, M. I.; García García, J & Alonso Magdaleno, M. L. (2016). Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño. *Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo*, 67, pp. 51-60

Antonino de la Cámara, M. (2017). Transparencia y derecho de acceso a la información versus protección de datos. *Revista internacional de transparencia e integridad,* nº 4, pp. 1-20.

Arendt, H. (1963). *On Revolution*. Nueva York: Penguin Books.

Ares, V. (2013). La transparencia en la Unión Europea: una visión comparada. Especial referencia al derecho de acceso a la información pública. *Participación educativa*, 15-23.

---------- (2014). Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública. *Revista Jurídica de Castilla y León* 33, 1-27.

Armstrong, E. (2005). *Integrity, transparency and accountability in public administration: recend trends, regional and international developments and emerging issues*. New York: United Nations.

Ballesteros, L.A. (2014). La inactividad de la Administración frente al «derecho a saber» del ciudadano. *Revista Jurídica de Castilla y León* 33, 1-29.

Bar Cendón, A. (2001). El Libro Blanco «La Gobernanza Europea» y la reforma de la Unión. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, *GAPP* sept- dic, pp. 1-16. http://dx.doi.org/10.24965/gapp.vi22.276

Barberá, P., Fernández-Vázquez, P. and Rivero, G. (2013). The electoral consequences of corruption scandals in Spain. *Crime Law Soc Change* 60: 515-534. https://doi.org/10.1007/s10611-013-9479-1

Barrero Rodríguez, C. (2014). Transparencia: Ámbito subjetivo, pp. 63-96. En Guichot, E. (Coord). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Op. Cit.

---------- (2018). El derecho de acceso a la información pública: algunas cuestiones claves en la aplicación de las leyes de transparencia. *Dilemata*, nº. 27, pp. 221-244

Bauhr, M. & Grimes, M. (2012): What is government transparency? New measures and relevance for quality of government. *The Quality of Government Institut. University of Gothenburg. Working paper: 2012*:16

Bauhr, M., & Nasiritousi, N. (2012). Resisting transparency: Corruption, legitimacy, and the quality of global environmental policies. *Global Environmental Politics*, 12(4), 9-29

Beltrán-Orenes, P. & Martínez-Pastor, E. (2016). Grado de cumplimiento de las leyes de transparencia, acceso y buen gobierno, y de reutilización de los datos de contratación de la Administración central española". El profesional de la información, v. 25, n. 4, pp. 557-567. https://doi.org/10.3145/epi.2016.jul.05

Bello Paredes, S. (2014). Gobernanza local y transparencia. *Revista Jurídica de Castilla y León* 33, 1-28.

Bellver, A. & Kaufmann, D. (2005). Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. Washington D.C.: *The World Bank Discussion Paper*.

Beltrán, M. (2000). Cinco vías de acceso a la realidad social. En García Ferrando, M., Ibáñez, J., Alvira, F. (comp.). *El análisis de la realidad social, Métodos y técnicas de investigación* (107-142). Madrid: Alianza Editorial.

Bentham, J. (1962). *The Works of Jeremy Bentham*. John Bowring (ed.). Nueva York: Russell & Russell

Bertot, J.C.; Jaeger, P. T. & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly* 27, pp. 264–271. https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001

Blanes, M. A. (2014a). Sin transparencia no hay democracia. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 8, pp. 151-158.

---------- (2014b). La relación entre la transparencia y la protección de datos: claves para resolver el conflicto con la Ley 19/2013. El deber de informar y la transparencia en el RGPD. *Revista española de derecho administrativo*, nº 165, pp. 339-376

---------- (2014c). La información activa en la nueva Ley de transparencia y en la legislación sectorial. *Revista española de derecho administrativo*, nº 165, pp. 339-376

Blanes, M. A. (2015). ¿No querian transparencia? Tomen, 11 leyes. En Cotino Hueso, L., Sahuquillo Orozco, JL; Corredoira Alfonso, L (eds.). *El paradigma del gobierno abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Op. Cit., pp. 129-137.

Bonsón, E.; Torres, L.; Royo, S. & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly* 29, pp. 123-132. https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.10.001

Bovens, M. (2007). *Public Accountability. A framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain*. The Oxford Handbook of Public Management. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0009

Bugaric, B. (2004). Opennes and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, vol.2, no. 3, pp. 483-521.

Burguera, L. (2015). Europa como oportunidad de participación política: la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE). En Cotino Hueso, L., Sahuquillo Orozco, JL; Corredoira Alfonso, L (eds.). *El paradigma del gobierno abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Op. Cit., pp. 263-274

Caamaño-Alegre, J.; Lago-Peñas, S.; Reyes-Santias, F. & Santiago-Boubeta, A. (2013). *Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis*. Local Government Studies, 39:2, pp 182-207. DOI: 10.1080/03003930.2012.693075

Caamaño-Alegre, J. & Campos Acuña, C. (2015). Abriendo puertas y ventanas de los ayuntamientos gallegos. Más transparencia para un mejor gobierno local. Red Localis, Documento 2/2015, pp. 2-40. En http://www.usc.es/ecoagra/arquivos//2015-Working-Paper-J-Caama%C3%B1o-Alegre.-Abriendo-puertas-y-ventanas-de-los-ayuntamientos-gallegos.pdf

Calderón, C. & Sebastián, L. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén: Algón Editores,

Campos Acuña, Mª. C. (2014). Las entidades locales ante las obligaciones de transparencia: Una primera aproximación a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso

a la información pública y buen gobierno. *Revista digital CEMCI (Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional),* 23. Disponible en http://www.cemci.org/revista/numero-23/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia

---------- (2015a). Códigos éticos y buen gobierno local en la Ley de Transparencia. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 9, pp. 72-87

---------- (2015b). Entidades locales y transparencia. Cinco riesgos a evitar en el proceso de implantación. *Revista Española de la Transparencia*, nº 1, pp. 72-80.

Cárcaba García, A. & García-García, J. (2010). Determinants of Online Reporting of Accounting Information by Spanish Local Government Authorities. *Local Government Studies*, 36:5, 679-695, DOI: 10.1080/03003930.2010.506980

Casinelli, A. (2014). Transparencia y gobernabilidad para una democracia de calidad. *Transparencia & Sociedad* nº 2, pp. 11-26.

Cea D´Ancona, Mª A. (1997). *Metodología cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

---------- (2004). *Métodos de encuesta. Teoría y práctica, errores y mejora*. Madrid: Editorial Síntesis.

Cegarra-Navarro, J. G.; Córdoba Pachón, J. R. & Moreno Cegarra, J. L. (2012). E-government and citizen's engagement with local affairs through e-websites: The case of Spanish municipalities. *International Journal of Information Management*, 32, pp. 469– 478

Cendejas Jáuregui, M. (2007). Evolución histórica del derecho a la información. *Derecho Comparado de la Información*, nº. 10, pp. 57-84.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (CIS). En http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp

Cerrillo Martínez, A. (2011). Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local. *Anuario del Gobierno Local* 2011, pp. 277-313.

---------- (2017). Las leyes de transparencia y la innovación en las Administraciones públicas. *Revista internacional de transparencia e integridad* nº 5, 1-16.

Cerrillo Martínez, A. & Casadesús de Mingo (2018). El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño. *GAPP, Gestión de Análisis y Políticas Públicas* nº 19, 6-16. DOI: 10.24965/gapp.v0i19.10515

Chan, H. S., & Rosenbloom, D. H. (2010). Four challenges to accountability in contemporary public administration: Lessons from the United States and China. *Administration & Society* 42, 1, 11S-33S. https://doi.org/10.1177/0095399710361851

Chaves García, J. R. (2014). Transparencia administrativa y derecho a buen gobierno en el ámbito local (Ley 19/2013). EGAP (Escola Galega de Administración Pública). En https://egap.xunta.gal/recursos/pdf/[1_1399976191]Jose_Ramon_Chaves_Garcia.pdf

Cinco Días, El País Economía (2015). *Hacer prender la cultura de la transparencia*. En https://cincodias.elpais.com/cincodias/2015/06/27/empresas/1435362356_282061.html

COALICIÓN PRO ACCESO (2014). La Coalición Pro Acceso critica las graves carencias con las que entra en vigor la ley de transparencia. En http://www.access-info.org/es/esp-es/13630

COMISIÓN EUROPEA (2001). *Libro Blanco de La Gobernanza europea*. En https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=LEGISSUM:l10109 [Consulta: 10 abril 2015]

---------- (2005). *Iniciativa Europea de Transparencia*. En https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52006DC0194

---------- (2006). *Libro Verde Iniciativa europea a favor de la transparencia*, aprobado por la Comisión en fecha 3 de mayo de 2006. En https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l14521

---------- (2007). *Libro verde sobre acceso del público a los documentos de las Instituciones de la Comunidad Europea*. En https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0185&from=ES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2013). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. En http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Publicaciones/

CONSEJO DE ESTADO (2012). *Dictamen 707/2012*. En http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707

CONSEJO DE EUROPA (2009). *Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos*. http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/05_Normativa/Convention_on_Access_to_Official_Documetnts_CofE._es.pdf

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO & FEMP. (2016). *Convenio entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Federación Española de Municipios y Provincias para el impulso de la transparencia en las entidades locales*. En file:///C:/Users/Esther/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/D8FLYYP2/Convenio_CTBG_FEMP.pdf

Coello de Portugal, J. M. (2014). Parlamento, derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva? En Rubio Núñez, R. (Coord.). *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*, pp. 61-138.

Constant, B. (1988). *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.

Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill

Cousido González, Mª P. (2014). Secretos de Estado: cambios reales, políticos y legales en la era de la transparencia. *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 33, pp. 1-33.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2006). *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006*. En http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Costas-Pérez, E.; Solé-Ollé,A. & Sorribas-Navarro, P. (2012). Corruption scandals, voters reporting, and accountability. *European Journal of Political Economy*, 28(4), pp. 469-484.

Cotino Hueso, L. (2012). La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. propuestas concretas. *P3T, Journal of public policies and territories*, nº 2, pp. 27-39.

---------- (2013). Derecho y «gobierno abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas: Propuestas concretas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 14, pp. 51-92.

---------- (2018). Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información. *Dilemata* nº 27, pp. 263-279.

Cotino Hueso, L., Sahuquillo Orozco, JL; Corredoira Alfonso, L (eds.) (2015): *El paradigma del gobierno abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Madrid: Universidad Complutense. https://paradigmagobiernoabierto.org/

Cotterrell, R. (1999). Transparency, mass media, ideology and community. *Cultural Values*, 3, 414-426. DOI 10.1080/14797589909367176

Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches* (4ª Ed.). London: Sage.

Cruz-Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, pp. 37-53

---------- (2014). *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Washington: Organización de los Estados Americanos (OEA). Disponible en: http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/FINAL%20Caja%20de%20Herramientas.pdf. [Consulta: 11 septiembre 20º8].

Cucciniello, M., & Nasi, G. (2014). Transparency for trust in government: How effective is formal transparency? *International Journal of Public Administration*, 37(13), 911-921. DOI: 10.1080/01900692.2014.949754

Cunill, N. (2006). La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad? Estado, Gobierno, Gestión pública. Revista chilena de Administración pública, pp. 22-44

Dabbagh, V. O. (2016). La ley de transparencia y la corrupción. aspectos generales y percepciones de la ciudadanía española. *Aposta, Revista de Ciencias Sociales* nº 68, 83-106.

Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

Dawes, Sh. S. (2010). Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*, vol. 27, 4, pp. 377-383. https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.001

Delgado Morales, F. (2015). Sistemas de medición y transparencia en los Ayuntamientos. *Revista Española de la Transparencia*, Nº 0, pp. 12- 17. Disponible en: https://issuu.com/acreditra/docs/ret_0

Delgado M. L., Navarro, E., Mora, L. (2017). Cumplimiento de los requisitos de transparencia: un diagnóstico de la situación para los municipios españoles de más de 50.000 habitantes. *Innovar*, vol. 27, nº 66, p. 109-121. https://doi.org/10.15446/innovar.v27n66.66806

Denzin, N.K. (1970). *Sociological Methods. A Sourcebook*. Chicago, IL: Aldine Publishing Company.

Denzin, N. K. & Lincoln Y. S. (coords.) (2012). *Manual de investigación cualitativa II. Paradigmas y perspectivas en disputa*. Barcelona: Gedisa.

Dexter, L. (1970). *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston: Northwestern University Press.

Dynamic Transparency Index (DYNTRA). En https://www.dyntra.org/

Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Revista Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 4, vol. 2, pp. 67-90.

---------- (2011). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. En Sosa, J. (ed.) (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*, Op. Cit. pp. 107-130.

Enériz Olaechea, F. J. (2018). Los órganos externos encargados de resolver las reclamaciones por denegación del acceso a la información pública. *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 5, pp. 77-100.

Esteller-Moré, A., & Polo-Otero, J. (2010). Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: Evidencia empírica para los municipios catalanes. *Documentos de Trabajo FUNCAS*, 560/2010. En http://www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=7-05560

---------- (2012). Fiscal Transparency. *Public Management Review*, 14:8, 1153-1173, DOI: 10.1080/14719037.2012.657839

Etxebarria Etxeita, I. J. (2015-2016). Transparencia y municipios vascos. *Jado: Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, 27, pp. 381-397

Etzioni, A. (2010). Is Transparency the Best Disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, 18 (4), pp. 389-404.

EUDEL, Asociación de Municipios Vascos. En www.eudel.eus

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Case of Loiseau v. France*. En http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-68066

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Case of Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic*. En http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-76707

----------. Case of Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary. En http://goo.gl/SVaSx

----------. *Case of Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*. En http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955#{"itemid":["001-120955"]}

Expósito, E. (2013). Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 361-401.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2014). *Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización*. En http://femp.femp.es/files/11-5133-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf

----------. *Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana*. En http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjBJo6PmDTq3Ny9LInyTKXT62DY6CXADJt5j

---------- (2015). *Código de Buen Gobierno Local de la FEMP* (Aprobado en Junta de Gobierno de 24 de Marzo de 2015). Madrid: FEMP.

Feeney, M. K., & Brown, A. (2017). Are small cities online? Content, ranking, and variation of U.S. municipal websites. *Government Information Quarterly*, 34(1), 62-74. DOI: 10.1016/j.giq.2016.10.005

Fernández-Miranda, J. (2015). El principio de legalidad, la vinculación negativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria local. *Revista de administración pública*, nº 196, pp. 229-269

Fernández Ramos, S. (2013). El acceso a la información en el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 233-298

---------- (2016): Información de carácter auxiliar o de apoyo: ¿Vuelta a la exigencia de que la información conste en un expediente administrativo? *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 3, pp. 80-87.

---------- (2017). El silencio administrativo en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: entre el abuso de la administración y el voluntarismo del legislador. *Revista Española de la Transparencia*, 4/2017, pp. 45-64.

---------- (2018). La transparencia pública: pasado, presente y futuro. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 51, pp. 213-243.

Fernández Ramos, S. & Pérez Monguió, J. M. (2014). *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi.

Fernández-Vázquez, P. & G. Rivero (2011). Consecuencias electorales de la corrupción, 2003–2007. *Estudios de Progreso*, Fundación Alternativas.

Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta

Ferreira da Cruz, N. & Cunha Marques, R. (2013). New development: The challenges of designing municipal governance indicators. *Public Money & Management*, 33:3, 209-212, DOI: 10.1080/09540962.2013.785706

Festinger, L., & Katz, D. (Eds.) (1953). *Research methods in the behavioral sciences*. New York, NY: Dryden.

Finn, P. (1994). Public Trust and Public Accountability. *Grifith Law Review*, Vo1.3 No.2, pp. 224-244

Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, 17 (4-5), pp. 663-671.

Frías-Aceituno, J. V.; Marques, M. C. & Rodríguez Ariza, L. (2013). Divulgación de información sostenible: ¿se adapta a las expectativas de la sociedad? *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 16 (2), pp. 147-158.

Fung, A., Graham, M. & Weil, D. (2007). *Full disclosure. The perils and promise of transparency*. New York: Cambridge University Press.

Gallego-Álvarez, I.; Rodríguez-Domínguez, L. & García-Sánchez, I. M. (2010). Are determining factors of municipal E-government common to a worldwide municipal view? An intra-country comparison. *Government Information Quarterly* 27, pp. 423–430

Gandía, J.L. & Archidona, M.C. Determinants of web site information by Spanish city councils. *Online Information Review*, 32, pp. 35-57.

García de Enterría, E. (1997). *Democracia, Jueces y Control de la Administración*. Madrid: Civitas.

García Ferrando, M. & Llopis, R. (2015). La encuesta. En García Ferrando, M.; Ibáñez, J. & Alvira, F. (comp.) *El Análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación* (4ª Ed.). Madrid: Alianza.

García Rubio, F. (2015). La Ley de Transparencia y sus efectos sobre las entidades locales. *Cuadernos de derecho local*, nº 38, pp. 181-229

García Santamaría, J. V. & Martín Matallana, J. (2017). La transparencia municipal en España: análisis de los factores que más influyen en el grado de transparencia. *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, pp. 1.148-1.164

Garrido Rodríguez, J. C. & Zafra Gómez, J. L. (2017). Evaluación del nivel de transparencia municipal. Aplicación al caso andaluz. *Auditoría Pública* nº 69, pp. 85 - 94

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Red de Gobiernos Transparentes de Cataluña*. http://governobert.gencat.cat/es/que-es/Organs-de-coordinacio-impuls-i-control/xarxa-de-govern-transparents/

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Portal de Transparencia de la Administración General del Estado*. En http://transparencia.gob.es/ [Consulta:: 14 julio 2017]

----------, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016). *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local. Informe IRIA 2016*. En https://administracionelectronica.gob.es [Consulta: 17 septiembre 2018]

González, R.; Gasco, J. & Llopis, J. (2007). E-government success: Some principles from a Spanish case study. *Industrial Management & Data Systems*, 107, pp. 845-861.

Gray, R. (1992). Accounting and environmentalism: An exploration of the challenge of gently accounting for accountability, transparency and sustainability. *Accounting, Organizations and Society*, 17(5), 399-425

Guadián Orta, C. (2009). Open Government, un concepto nuevo. En http://www.k-government.com/2009/12/01/open_government_un_concepto_nuevo/ [Consulta: 3 julio 2014]

Guerrero Gutiérrez (2012). *Proyecto de transparencia focalizada*. México: Secretaría de la Función Pública. Disponible en: http://goo.gl/Wh3rf3. [Consulta: 23 de agosto 2018].

Guichot Reina, E. (2011). *Transparencia y acceso a la información en el derecho europeo*. Sevilla: Derecho Global.

----------. (2014a). Transparencia: aspectos generales. En Guichot Reina, E. (Coord.). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. *Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.

---------- (2014b). El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En Guichot Reina, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Op. Cit. pp. 17-34.

---------- (2014c). El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En Guichot Reina, E. (coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Op. Cit. pp. 331-350.

---------- (2014d). Límites a la transparencia y el acceso a la información. En Guichot Reina, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Op. Cit. pp. 97-142.

---------- (2014e). La aplicación de la Ley Andaluza de transparencia en las entidades locales. *Revista andaluza de Administración pública*, 90, pp. 15-57

---------- (2015). L´aplicació de la Llei de transparencia en les entitats locals. En Villoria Mendieta, M. (Dir), M.; Forcadell Esteller, X. *Bon Govern, Transparència i Integritat Institucional al Govern Local*. Op. Cit.pp. 88-109

---------- (2016a). Reflexiones sobre la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia. *Revista Andaluza de Administración Pública* nº 94, pp. 89-106.

---------- (2016b). El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 33/2016, pp. 125-162.

---------- (2017). Transparencia y acceso a la información en las entidades locales vascas. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, ISSN 0211-9560, Nº Extra 107, 2, 555-583

GOBIERNO VASCO. En http://www.gardena.euskadi.net/y09-home/es [Consulta: 1 julio 2016]

Guillamón, M. D.; Bastida, F. & Benito, B. (2011a). The Determinants of Local Government's Financial Transparency. *Local Government Studies*, 37(4), 391-406. doi:10.1080/03003930.2011.588704

Guillamón López, D.; Ríos Martínez, A. Mª & Vicente Oliva, C. (2011b). Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados. *Auditoría Pública* nº 55, pp. 109 – 116

Gutiérrez-Rubí, A. (2011). Open government y crisis económica. *Diario Cinco Días* 25/1/2011. En http://www.gutierrez-rubi.es/wp-content/uploads/2011/01/OpenGovernment.pdf [Consulta: 3 julio 2014]

Heald, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 30-4

Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2), 191-210.

---------- (2010). Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, akward couple? *West European Politics*, 33(5), 989-1009.

Iglesias Alonso, A. & Villoria Mendieta, M. (2017). Developments In Transparency In The Spanish Municipalities: An Analytical Revision Of The Last Research. *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, vol. 15, no. 3, 411-432. https://doi.org/10.4335/15.3.411-432(2017)

Islam, R. (2003). Do More Transparent Governments Govern Better? *Policy Research Working Paper No. 3077*. World Bank, Washington, DC.

---------- (2006). Does more transparency go along with better governance? *Economics and Politics*, 18 (2): 121–167.

Jiménez Asencio, R.; Lizcano Álvarez, J.; Villoria Mendieta, M. (2012). *La transparencia en los gobiernos locales: una apuesta de futuro*. Fundación Democracia y Gobierno local. Disponible en: http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf [Consulta: 15 julio 2016]

Jiménez Asencio, R. (2012). El proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: su posible impacto sobre los gobiernos locales. En Jiménez Asencio, R.; Lizcano Álvarez, J.; Villoria Mendieta, M. (2012). *La transparencia en los gobiernos locales: una apuesta de futuro*. Op. cit., pp. 41-77.

Jiménez González, J. L. (2013). Corrupción local en España. *Cuadernos económicos de ICE* N.º 85, pp. 23-41

Jiménez, F. (2014). El Consejo de Transparencia en la ley española: una visión comparativa. *Tiempo de paz*, nº 114, 2014, pp. 17-24

Kauffmann, D. & Kraay, A. (2002). Growth without Governance. *Policy Research Working Paper*, 3077

Kopits, G. (2000). Transparency in government operatios. *Conference on transparency and development in Latin America and the Caribeean*. Washington CD: Interamerican Development Bank.

Kvale, S. (1996). *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. London: Sage.

---------- (2007). *Doing Interviews*. London: Sage.

---------- (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Morata

LA VOZ DE ASTURIAS. *Noticias sobre la tramitación del Proyecto de Ley de Transparencia*. https://www.lavozdeasturias.es/noticia/asturias/2018/06/29/.htm; https://www.lavozdeasturias.es/noticia/asturias/2018/06/07/.htm [Consulta: 20 agosto 2018]

Larenz, K. (1966). *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Trad. del alemán por Enrique Gimbernat Ordeig. Barcelona: Ariel.

Lathrop, D. & Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol: O'Reilly Media.

Lizcano Álvarez, J. (2008). La transparencia como antídoto contra la corrupción. *Cuadernos de periodistas*, pp- 17-30.

---------- (2010). Corrupción y transparencia: el ámbito municipal. *Economía Exterior*, 54, 137-144.

---------- (2012a). Transparencia en las entidades públicas: especial referencia a los índices de transparencia de los ayuntamientos y las diputaciones. En Jiménez Asencio, R.; Lizcano Álvarez, J.; Villoria Mendieta, M. (2012). *La transparencia en los gobiernos locales: una apuesta de futuro*. Op. Cit., pp. 29-40.

---------- (2012b). Transparencia. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 3. pp. 160-166.

---------- (2013). El valor de la transparencia en las instituciones públicas y las empresas. *Revista de Contabilidad y Dirección*, vol. 16, pp. 109-125

---------- (2016). En Villoria Mendieta, M.; Gimeno Feliú, J. M. & Tejedor Bielsa, J. (2016). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Op Cit, pp. 389-408.

---------- (2017). Transparencia de ayuntamientos y diputaciones, la visión de Transparencia Internacional. En Villoria Mendieta, M.; Forcadell Esteller, X. & Baena García, L. (Coord.). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Op. Cit.

Lizcano, Álvarez J. & Villoria Mendieta, M. (2013). Corrupción y transparencia: Aspectos contextuales, metodológicos y empíricos. *Revista de responsabilidad social de la empresa*, nº 14, pp. 13-48

Llinares, J. (2007). *Open government: La idea*. En http://www.javierllinares.es/?p=476 [Consulta: 1 julio 2014]

Llorca, A; Fernández Durán, L. & Pérez Montiel, M. (2008). Influencia de las TIC en la gestión urbana actual. situación en los ayuntamientos españoles. *Economía industrial*, nº 370, 2008, pp. 153-162

López Pagán, J. (2016). Gobierno abierto y transparencia frente a la corrupción en el nivel local. En Villoria Mendieta, M.; Gimeno Feliú, J. M. & Tejedor Bielsa, J. (2016). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Op Cit, pp. 365-388.

López-Valcárcel, B.G. ; Jiménez J.L. & Perdiguero, J. (2017). Danger: Local corruption is contagious. *Journal of Policy Modeling*, vol. 39 (5), pp. 790-808. https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2017.08.002

Manfredi, J. L. (2013). Buenas y malas noticias sobre la ley de transparencia. *Cuadernos de periodistas: revista de la Asociación de la Prensa de Madrid*, nº 27, pp. 72-80

Mabillard, V. & Zumofen, R. (2015). The uncertain relationship between transparency and accountability revisited through four Swiss cases. *Working paper de l´Institut de Hautes Études en Administration Publique* (IDHEAP) 8/2015, pp. 1-32. En https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_E242DE5C0E09.P001/REF [Consulta: 11 julio 2018]

Mabillard, V. & Pasquier, M. (2016). Transparency and Trust in Government (2007–2014): A Comparative Study. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 9(2), pp. 69-92.

Macpherson, C. B. (2012). *Democratic Theory*. OUP Canada.

Marco Marco, J. J. & Pérez Gabaldón, M. (Coord.) (2016). *Radiografiando la democracia. Un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática*. Valencia: AVAPOL.

March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78, pp. 734 749.

Mayo, E. & Steinberg, T. (2007). *The power of information: An independent review*. Londres: Office of Public Sector Information.

Meijer, A. (2007). Publishing public performance results on the Internet: Do stakeholders use the Internet to hold Dutch public service organizations to account? *Government Information Quarterly*, 24(1), 165-185.

---------- (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255-269.

---------- (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429-439.

---------- (2014). Transparency. In M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of public accountability* (pp. 507-524). Oxford: Oxford University Press.

Meijer, A. J.; Curtin, D. & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78, 1, pp. 10-29. https://doi.org/10.1177/0020852311429533

Meijer, A. J.; 't Hart, P. & Worthy, B. (2015). Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. *Administration & Society*, vol. 50, nº 4, pp. 501-526. https://doi.org/10.1177/0095399715598341

Meseguer Yebra, J. (2013). *La transparencia en las Administraciones Públicas. El procedimiento de acceso a la información pública*. Barcelona: Bosch

---------- (2014). *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Escola d'Administració Pública de Catalunya y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.*

Meyer, M. W. & Gupta, V. (1994). The performance paradox. *Research in Organizational Behaviour*, 16, 309–369.

Michels, A., & Meijer, A. (2008). Safeguarding public accountability in horizontal government. *Public Management Review*, 10(2), 165-173.

Michener, G. (2011). FOI laws around the world. *Journal of Democracy*, 22(2), 145-159.

Mishler, W. & Rose, R. (1997). Trust, distrust and skepticism: popular evaluations of civil and political institutions in Post-Communist societies. *Journal of Politics* 59 (2), pp. 418-51.

Montoya, E. (2016). Exigencias derivadas del buen gobierno y de la buena administración como prevención y lucha contra la corrupción en el sector público local. En Villoria Mendieta, M.; Gimeno Feliú, J. M. & Tejedor Bielsa, J. (2016). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, pp. 213-246.

Moon, M.J. & Norris, D. F. (2005). Advancing E-government at the grassroots: Tortoise or hare? *Public Administration Review*, 65, pp. 64-75.

Moreno-Sardá, A.; Molina Rodríguez-Navas, P. & Simelio i Solà, N. (2017). Impacto de la legislación sobre transparencia en la información publicada por las administraciones locales. El profesional de la información, vol. 26, nº 3, pp. 370-380

Moretón, A. (2014). Los límites del derecho de acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León* 33, 1-24.

Moyano Collado, J. (2015). Gestión documental en un marco de transparencia y reutilización de la información. Lligall, Revista Catalana d'Arxivistica, 38. Disponible en: http://www.arxivers.com/index.php/documents/publicacions/revista-lligall-1/lligall-38-1/1521-2-2-gestion-documental/file (Consulta: octubre de 2018).

Moysser, G. (1988). Non standardized Interviewing in Elite Research. En Burguess, R. G. (comp). *Studies in Qualitative Research*, vol. 1. Grrenwich: JAI Press

Mulgan, R. (1997). Processes of accountability. *Australian Journal of Public Administration* 56 (1), 25-36

---------- (2000). *Accountability: an ever-expanding concept?* Discussion Paper No. 72. Disponible en https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41945/1/dp_72.htm [Consulta: 2 julio 2018]

---------- (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke: Pelgrave.

---------- (2012). Transparency and Public Sector Performance. *Report prepared for the Australia and New Zealand School of Government*, pp. 1-27. En https://www.oic.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/7651/93_1-Mulgan-Transparency-and-Public-Sector-Performance_0.pdf [Consulta: 3 septiembre 2018]

Mulgan, R. & Uhr, J. (2000). *Accountability and Governance*. Discussion Paper No. 71. Disponible en https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41946/1/dp_71.htm [Consulta: 2 julio 2018]

Mulgan, G. & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. En http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf [Consulta: 1 abril 2014]

Nath, J. (2011). Reimagining Government in the Digital Age. *National Civic Review* 100 (3), 19-23.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press

Obama. B. (2009). *Transparency and Open Government, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. En http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment [Consulta: 20 marzo 2014]

---------- (2009). *Open Government directive*. En http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive [Consulta: 20 marzo 2014]

OCDE (2003). *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. En http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/040.pdf Consulta: 20 marzo 2014]

---------- (2010). *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*. Background document for expert meeting on "Building an open and inovative government for better policies and service delivery", Paris, 8– 9 June 2010. En http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf [Consulta: 20 marzo 2014]

Olmedo Palacios, M. (2014a). La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Diario La Ley*, nº 8237, 27 de enero de 2014.

Ortiz de Zárate, A. (2012). *Tres tipos de transparencia*. En http://eadminblog.net/2012/03/28/tres-tiposde-transparencia/ [Consulta: 22 julio 2014]

Pasquier, M. & Villeneuve, J.P. (2017). Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences*., vol. 73, no 1, pp. 147-162. https://doi.org/10.1177/0020852307075701

Piñar Mañas, J. L. (2014). Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de

transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Revista Catalana de Dret Públic*, 49, pp. 1-19.

Piotrowski, S. J. & Van Ryzin, G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*. Vol, 37, nº 3, pp. 306-323. DOI: 10.1177/0275074006296777

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. London: Open University Press/McGraw-Hill.

Przeworski, A.; Stokes, S. & Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016.* En http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf

Polo-Otero, J. (2011). Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: evidencia empírica para los municipios catalanes. *Revista de Economía del Caribe*, nº 8, pp. 133-166.

Ponce Solé, J. (2013). La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). *Anuario del Gobierno Local* 1, pp. 93-140

Prats Català, J. (2007). La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración. *Cuadernos de derecho público*, nº 31, pp. 11-30.

Ramírez-Alujas, A. V. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. *Buen Gobierno* 9, 94-133. En http://bit.ly/OqJzUu [Consulta: 21 marzo 2014]

Ramírez-Alujas, A. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques* 15, 99-125

---------- (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta? *Más poder local*, 12, 14-22.

Rawlins, B. R. (2008). Measuring the relationship between organizational transparency and employee trust. *Public Relations Journal*, 2(2), 1-21

Reichardt, Ch. S. & Cook, T. D. (1986). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Ediciones Morata.

Reyes Heroles, F. (2004). *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.

Rivas Suárez, D. (2016). Transparencia en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes. *Revista española de la transparencia*, nº 3, pp. 88-96

Rodríguez Bolívar, M. P.; Alcaide Muñoz, L. & López Hernández, A. M. (2013) Determinants of Financial Transparency in Government. *International Public Management Journal*, 16:4, pp. 557-602, DOI: 10.1080/10967494.2013.849169

Rose-Ackerman, S. (2001). *La Corrupción y los Gobiernos: Causas, consecuencias y reformas*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

Rubin, H. & Rubin, I. (1995). *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. London: Sage.

---------- (2011). *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data* (3ª Ed.). Thousand Oaks: Sage.

Rubio Núñez, R. (2007). La guerra de las democracias. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 16, pp. 79-108

---------- (2009). Quiero ser como Obama (Me pido una red social). *Cuadernos de pensamiento político FAES, Fundación para el análisis y los estudios sociales*, mº 21, pp. 123-154.

---------- (2011). Las redes sociales en las administraciones: ¿periodo de pruebas? En Cotino Hueso, L. (coord). *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, pp. 149-159.

---------- (2013). Gobierno abierto, más allá de los principios. *Nueva revista de política, cultura y arte*, nº 145, pp. 2-12.

Rubio Núñez, R. & Valle Escolano, R. (2018). Implantando la transparencia en el ámbito local: hablan los protagonistas. *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nº 27, 311-331. En https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/issue/view/28

Sánchez de Diego, M. (2010). De la libertad de expresión al derecho de acceso a la Información Pública. *Comunicación y pluralismo*, 9, 231-266

---------- (2014). El «día después» de la Ley de transparencia. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33, 1-20.

Sánchez-Labella, I.; Simelio, N.; Moreno-Sardá, A. (2017). El acceso web para personas con capacidades limitadas en los ayuntamientos españoles. *Cuadernos Info* nº 4, pp. 155-173. https://doi.org/10.7764/cdi.41.1061

Schedler, A. (2011a). ¿Qué es la rendición de cuentas?. En Sosa, J. (ed.). *Transparencia y rendición de cuentas*, pp. 77-106. Op. Cit.

Sen, A. (1999). Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*, 10 (3), p. 3-17.

Serrano-Cinca, C., Rueda-Tomás, M., & Portillo-Tarragona, P. (2009). Factors influencing e-disclosure in local public administrations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(2), 355–378. http://doi.org/10.1068/c07116r

Serrano Maillo, I. (Coord.) (2018). *Aplicación de la transparencia: Educación y universidad, seguros, medioambiente, justicia y contratación*. Madrid: Universidad Complutense.

SIELOCAl. *Transparencia Económica*. En http://www.sielocal.com/estudio/2542/Test-de-Aplicaci%C3%B3n-municipal-de-la-Ley-de-Transparencia

Solé-Ollé, A. & Sorribas-Navarro, P. (2014). Does corruption erode trust in government? Evidence from a recent surge of local scandals in Spain. *Documentos de Trabajo del Instituto de Economía de Barcelona* (IEB) 2014/26. En http://ieb.ub.edu/

Sosa, J. (ed.) (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. DF México: Siglo XXI Editores.

---------- (2011a). Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio. En Sosa, J. (ed.) *Transparencia y rendición de cuentas*. Op. Cit., pp. 17-46

Stiglitz, J. (2000). The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 115 (4), pp. 1441-1478.

---------- (2002). Transparency in Government. *The Right to Tell*. Washington DC World Bank

Stoetzel, J. & Girard, A. (1973). *Las encuestas de opinión pública*. Madrid: Instituto de la Opinión Pública.

Subirana de la Cruz, S. (2015). *Transparencia y buen gobierno en la administración local*. En http://www.rocajunyent.com/content/uploads/documentos_TRANSPARENCIA_Y_BUEN_GOBIERNO_EN_LA_ADMINISTRACION_LOCAL_Silvia_Subirana_e09ce3601.pdf

Tejedo-Romero, F. & Ferraz Esteves de Araujo, J. F. (2018). *Determinants of Local Governments' Transparency in Times of Crisis: Evidence From Municipality-Level Panel Data*. Administration & Society, Vol. 50(4) 527-554.

Tejedor Bielsa, J. (2016). La corrupción urbanística. Un problema sistémico. En Villoria Mendieta, M.; Gimeno Feliú, J. M. & Tejedor Bielsa, J. (2016). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, pp. 301-336. Op. Cit.

Tejedor, L. (2015). Aciertos y fracasos de la Ley de Transparencia y su portal. *Revista española de la transparencia*, nº 1, pp. 90-97

Transparencia Internacional España. *Índice de los Ayuntamientos (ITA)*. En https://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. https://www.tribunalconstitucional.es

Ugalde, L. C. (2011). Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales. En Sosa, J. (ed.). *Transparencia y rendición de cuentas*, pp. 131-168. Op. Cit.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, UNDP (1997). *Good Governance and Sustainable Human Development*. UN: New York.

Universitat Autònoma de Barcelona. *Mapa Infoparticipa*, Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural. En http://www.mapainfoparticipa.com/index/home/6

Vallejos, A.F.; Ortí, M. & Agudo, Y. (2007). *Métodos y técnicas de investigación social*. Madrid: Ramón Areces

Valles, M. S. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

---------- (2014). *Entrevistas cualitativas (2ª Ed.)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas

Van Dijk, J. (2005). *The deepening divide. Inequality in the Information Society*.London: Sage Publications.

Velasco Rico, C. I. (2013). Análisis en clave competencial del proyecto de ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *REAF* 17, 279-328

---------- (2014). La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿De qué margen disponen las CCAA en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno? *Revista Jurídica de Castilla y León* 33, 1-34.

Vidal Prado, C. (2017). La libertad de expresión en la jurisprudencia del tribunal constitucional federal Alemán. *Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 2, pp. 273-300.

Vila i Vila, J. (2013). Determinantes de la transparencia contable en los municipios. *Auditoría Pública*, nº 60, pp. 57-64

Villoría Mendieta, M. (2012). Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual. En Jiménez Asencio, R.; Lizcano Álvarez, J.; Villoria Mendieta, M. (2012). *La transparencia en los gobiernos locales: una apuesta de futuro*. Op. Cit., pp. 7-28.

---------- (2014). La transparencia como política pública en el nivel local. *Revista Democracia y Gobierno Local,* 26/27, pp. 4-16.

---------- (2015). El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles. *El consultor de los ayuntamientos*, 18, 1983 – 2001.

---------- (2016). Principales rasgos y características de la corrupción en España. En Villoria Mendieta, M.; Gimeno Feliú, J. M. & Tejedor Bielsa, J. (2016). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Op. Cit., pp. 47-66

---------- (2018). La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia. *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nº 27, 311-331. En https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/issue/view/28

Villoria Mendieta, M. & Ramírez-Alujas, A. (2011). La transparencia: marco conceptual. *Revista Democracia y Gobierno Local* nº 15, pp. 10-15

Villoria Mendieta, M. & Jiménez, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 138, pp. 109-134.

Villoria Mendieta, M. (Dir); Forcadell Esteller, X. (Coord.) (2015a). *Bon Govern, Transparència i Integritat Institucional al Govern Local*. Barcelona: Tecnos, Diputació de Barcelona

---------- (2015b). Introducció general. En *Bon Govern, Transparència i Integritat Institucional al Govern Local*, pp. 13-26.

Villoria Mendieta, M. & Cruz-Rubio, C. (2015). Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual. En Villoria Mendieta, M. (Dir); Forcadell Esteller, X. (Coord.). Op. Cit.

Villoria Mendieta, M.; Gimeno Feliú, J. M. & Tejedor Bielsa, J. (2016). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Atelier

Wences Simón, M.I.; Kölling, M & Ragone, S. (Coord) (2014). *La Ley de Transparencia, acceso a la Información pública y buen gobierno: una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Williamson, O. E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *The Journal of Economic Literature*, vol. 38, núm. 3, pp. 595-613.

# ANEXOS.

## ABREVIATURAS

| | |
|---|---|
| AAPP | Administraciones Públicas |
| AEPD | Agencia Española de Protección de Datos |
| AGE | Administración General del Estado |
| CCAA | Comunidades Autónomas |
| CDFUE | Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea |
| CE | Constitución española de 1978 |
| CIS | Centro de Investigaciones Sociológicas |
| CEADP | Convenio del Consejo de Europa de Acceso a los Documentos Públicos |
| CEDH | Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales |
| DSCD | Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados |
| CTBG | Consejo de Transparencia y Buen Gobierno |
| LAULA | Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía |
| LBRL | Ley de Bases de Régimen Local |
| LHL | Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales |
| LORTAD | Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal |
| LPAC | Ley 39/15, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas |
| LRISP | Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público |
| LRJAP-PAC | Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común |
| LTA | Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía |
| LTAIPBG | Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. |
| NNTT | Nuevas tecnologías |
| NTII | Nuevas tecnologías de la Información y la Comunicación |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| RBEL | Reglamento de Bienes de las Entidades Locales |
| ROFEL | Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales |
| RSCL | Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| STS | Sentencia del Tribunal Supremo |
| TC | Tribunal Constitucional |
| TEDH | Tribunal Europeo de Derechos Humanos |
| TI | Transparencia Internacional |
| TIC | Tecnologías de la Información y la Comunicación |
| TRRL | Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local |
| TS | Tribunal Supremo |
| UCM | Universidad Complutense de Madrid |

# ENCUESTA TRANSPARENCIA AYUNTAMIENTOS

(Marque la casilla elegida con una cruz **X**)

1. Indique el nombre del municipio y la provincia en que se encuentra

   Municipio.....

   Provincia.....

2. ¿El Ayuntamiento cumple hoy en día totalmente la Ley de Transparencia? Indique, en su caso, el porcentaje de cumplimiento

| | | | |
|---|---|---|---|
| 10 % | ..... | 60 % | ..... |
| 20 % | ..... | 70 % | ..... |
| 30 % | ..... | 80 % | ..... |
| 40 | ..... | 90 % | ..... |
| 50 % | ..... | 100 % | ..... |

   Observaciones: Incluya los ítems pendientes de cumplimiento y todo aquello que considere oportuno.

……

……

……

……

……

……

3. Indique cuáles son las barreras y las dificultades más grandes en su organización para cumplir la Ley de Transparencia

……

……

……

……

……

……

4. Si el ayuntamiento está cumpliendo la Ley de Transparencia, indique si:

   Escoja una de las tres primeras opciones y en su caso marque la casilla de verificación

   1) Usamos una plataforma gratuita proporcionada por el Estado …….
   2) La hemos realizado con recursos propios …….
   3) Hemos recurrido a una empresa externa …….

   Hemos previsto el mantenimiento y la actualización del portal …….

5. Indique si en su ayuntamiento hay responsable político para gestionar esta materia

   1) Sí ……..

2) No ……..

Cargo del responsable político ……

6. Indique si en su ayuntamiento hay responsable con perfil jurídico-organizativo para gestionar esta materia

1) Sí ……..
2) No ……..

Cargo del responsable con perfil jurídico-organizativo ……

7. Indique si en su ayuntamiento hay responsable tecnológico para gestionar esta materia

1) Sí ……..
2) No ……..

Puesto de trabajo/ Cargo del responsable tecnológico ……

8. Indique si en su ayuntamiento se ha realizado alguna acción formativa o de concienciación sobre la materia:

1) Sí ……..
2) No ……..

9. Indique si se ha previsto un procedimiento para tramitar la solicitud de acceso a la información pública.

1) Sí ……..
2) No ……..

En caso afirmativo, indique:
Órgano que resuelve ……..

Unidad responsable de la tramitación …….

**10. ¿Recibe/ Ha recibido su ayuntamiento apoyo de la Diputación para la puesta en marcha de la normativa sobre transparencia?**

1) Sí ……..
2) No ……..

En caso afirmativo, indique el tipo de apoyo recibido:

1) Formación a los funcionarios/as ……..
2) Guías prácticas ……..
3) Atención y consulta de dudas ……..
4) Herramientas para verificar el grado de cumplimiento ……..
5) Infraestructura para el portal de transparencia ……..

6) Asesoramiento en la organización y toma de decisiones ……..
7) Otro tipo de servicios ……..

Describir:

……

……

**11. Valore la dificultad que ha encontrado su ayuntamiento para cumplir íntegramente la normativa sobre transparencia. (Utilice la siguiente escala: 0= Ninguna dificultad; 10= Máxima dificultad).**

Valoración ……..

**12. Indique si, además de cumplir la normativa de transparencia, desde su ayuntamiento se desarrollan acciones en alguna de las siguientes políticas:**

1) Open Data y Reutilización de la información ……..
2) Gobierno participativo:
   a) Debates públicos ……..
   b) Propuestas de la población ……..
   c) Presupuestos participativos ……..
   d) Consultas a la población ……..
   e) Otras prácticas (señálelas) ……..

……

……

**13. ¿Cuentan en su ayuntamiento con una política de gestión integral de la información?**

1) Sí ……..
2) No ……..

**14. ¿Cuentan en su ayuntamiento con sistemas y técnicas que garanticen las siguientes condiciones de la información?**

| | SÍ | NO |
|---|---|---|
| 1) Seguridad, integridad y conservación de la información | …… | …. |
| 2) Accesibilidad de la información | …… | …. |
| 3) Interoperabilidad de la información | …… | …. |

**15. En relación con la información que en cumplimiento de la normativa de transparencia se publica desde su ayuntamiento, señale con qué frecuencia se consulta por parte de los ciudadanos/as a los distintos tipos de información. Valore tal acceso, al menos, en relación a la información más relevante, usando 4 posibles puntuaciones según la escala siguiente (1= Casi nunca; 2= Ocasionalmente; 3= Con bastante frecuencia; 4= Mucho).**

1) Información institucional, organizativa y de planificación:
   a. Estructura organizativa y funciones …….
   b. Perfil y trayectoria profesional de los responsables …….
   c. Agendas de los responsables …….
   d. Viajes de los responsables …….
   e. Obsequios recibidos …….
   f. Planes y programas anuales y plurianuales …….

2) Información de relevancia jurídica

   a. Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas de los particulares …….
   b. Normativas en proceso de elaboración …….
   c. Documentos en periodo de información pública …….

3) Información económica, presupuestaria y estadística
   a. Información sobre contratos …….
   b. Información sobre convenios …….
   c. Subvenciones y ayudas públicas concedidas …….
   d. Presupuestos …….
   e. Cuentas anuales e informes de control financiero …….
   f. Retribuciones e indemnizaciones de altos cargos …….
   g. Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad …….
   h. Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales …….
   i. Información estadística sobre servicios públicos …….

4) Otras informaciones (señálelas)

   …….
   …….
   …….

**16. Valore las características de la información que en cumplimiento de la normativa de transparencia se publica desde su ayuntamiento. Valoración de 0 a 10 (0= Mínimo nivel o calidad; 10= Máximo nivel o calidad).**

1) Información veraz y objetiva ……..
2) Información actualizada ……..
3) Información clara ……..
4) Información estructurada ……..
5) Información comprensible ……..
6) Información fácilmente localizable ……..

**17. En relación con la información que la ciudadanía solicita a su ayuntamiento, señale qué tipos de usuarios la solicitan en mayor medida. Valoración de 0 a 10 (0= No la solicitan nunca; 10= Solicitan información con gran frecuencia).**

1) Ciudadanos/as, a título individual ……..
2) Ciudadanos/as, en representación de entidades diversas ……..
3) Profesionales, en ejercicio de sus cometidos ……..
4) Empresas (con fines comerciales u otros) ……..
5) Otras personas o colectivos (señálelos) ……..

…….

**18. ¿Reciben muchas solicitudes de acceso a la información en su ayuntamiento?**

1) Ninguna/ Muy pocas ……..
2) Pocas ……..
3) Un número importante, bastantes ……..
4) Muchas ……..

**19. ¿Cree suficiente el plazo que otorga la normativa para resolver y notificar en las solicitudes de derecho de acceso?**

1) Sí ……..
2) No ……..

**20. ¿Han dejado de responder alguna solicitud? En caso afirmativo, señale cuántas.**

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1) | Sí | ……. | 1) | Alguna/Pocas ……. |
| 2) | No | ……. | 2) | Bastantes ……. |
| | | | 3) | Muchas ……. |

**21. ¿Han denegado el acceso a la información a alguna solicitud? En caso afirmativo, señale a cuántas.**

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1) | Sí | ……. | 1) | A alguna/pocas ……. |
| 2) | No | ……. | 2) | A bastantes ……. |
| | | | 3) | A muchas ……. |

**22. ¿Han otorgado el acceso solo parcial a alguna solicitud de información? En caso afirmativo, señale a cuántas.**

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1) | Sí | ……. | 1) | A alguna/pocas ……. |
| 2) | No | ……. | 2) | A bastantes ……. |
| | | | 3) | A muchas ……. |

**23. ¿Han limitado el acceso a solicitudes de información por alguna de las siguientes razones? Marque con una cruz en caso afirmativo, en el caso de los límites que se den con mayor frecuencia**

1) Perjuicio para la seguridad pública ……..
2) Perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios ……..
3) Perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control ……..
4) Perjuicio para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial ……..
5) Perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. ……..
6) Perjuicio para la protección del medio ambiente ……..
7) Protección de datos personales ……..
8) Información que afecte a terceros ……..
9) Otros motivos (señálelos) ……..
…….

**24. Valore en qué medida ha afectado la implantación de la normativa sobre transparencia a las siguientes cuestiones. Valoración de 0 a 10 (0= No ha afectado en absoluto; 10= Ha afectado muchísimo).**

1) Mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía ……..
2) Promoción de la participación ciudadana, a partir de una mejor información ……..
3) Facilitar el ejercicio de derechos de los ciudadanos/as ……..

4) Mejora de la relación de la Administración con la ciudadanía ……..
5) Lucha contra la corrupción ……..
6) Eficacia y eficiencia de la Administración ……..
7) Mejora de la organización de la información pública ……..
8) Satisfacción ciudadana ……..
9) Democracia de mayor calidad ……..
10) Otras consecuencias (señálelas) ……..

……
……..
……..

## LISTADO DE MUNICIPIOS QUE HAN RESPONDIDO A LA ENCUESTA

| | |
|---|---|
| Ademuz | Ascó |
| Agoncillo | Aviles |
| Agulló | Azuaga |
| Aielo de Rugat | Balaguer |
| Alba de Tormes | Balenyà |
| Albacete | Ballesteros de Calatrava |
| Alboraya | Baños de Montemayor |
| Alcobendas | Barañaín |
| Alcolea de Cinca | Beceite |
| Alcublas | Bejís |
| Aldeamayor de San Martín | Benicolet |
| Alfafara | Benifairó de la Valldigna |
| Alfamén | Benirredrà |
| Alfés | Bermejo |
| Algeciras | Bermeo |
| Algemesí | Bilbao |
| Almenar | Bobadilla |
| Almochuel | Bocairent |
| Almoines | Bohonal de Ibor |
| Álora | Bollullos de la Mitación |
| Alpujarra de la Sierra | Boltaña |
| Altzaga | Bormujos |
| Alzira | Borredá |
| Ambel | Bronchales |
| Anglès | Cabrera de Mar |
| Antillón | Cáceres |
| Aracena | Calaceite |
| Arafo | Calahorra |
| Arama | Calatayud |
| Argamasilla de Alba | Callosa d´En Sarrià |
| Arico | Calonge |
| Arona | Calvià |
| Arratzua-Ubarrundia | Cambrils |
| Arriate | Campoo de Yuso |
| Arroyomolinos | Campos del Río |

| | |
|---|---|
| Canovelles | Culleredo |
| Cardeñadijo | Denia |
| Cardona | Donostia San Sebastián |
| Cariño | Eibar |
| Carreño | El Barraco |
| Cártama | El Borge |
| Casa de Uceda | El Cuervo de Sevilla |
| Casas Altas | El Ejido |
| Castejón de Sos | El Franco |
| Castell de Castells | El Sauzal |
| Castellar de Santiago | El Toro |
| Castellar del Vallès | El Vendrell |
| Castellbisbal | El Viso de San Juan |
| Castelldefels | Elche |
| Castellví de Rosanes | Elda |
| Cehegín | Encinacorba |
| Celrá | Es Castell |
| Cenizate | Eslida |
| Cerdanyola del Vallés | Estada |
| Ceuta | Ezcaray |
| Cieza | Fasnia |
| Ciudad Real | Faura |
| Ciutadella de Menorca | Fernán Nuñez |
| Cofrentes | Ferrol |
| Collado Mediano | Figaró-Montmany |
| Colungo | Finestrat |
| Conquista | Fonollosa |
| Córdoba | Forua |
| Corduente | Frailes |
| Cornellá de Llobregat | Fuencaliente |
| Cruïlles, Monells i Sant Sadurní de l'Heura | Fuente Álamo |
| Castellar del Vallès | Fuentespalda |
| Cubo de la Solana | Galilea |
| Cuenca | Garachico |
| Cuevas del Almanzora | García |
| Cullera | Gavarda |

| | |
|---|---|
| Gea de Albarracín | La Taha |
| Gérgal | Lagata |
| Getafe | Laguna de Duero |
| Getxo | Larraga |
| Gijón | Las Palmas de Gran Canaria |
| Godelleta | Las Torres de Cotillas |
| Granada | Layos |
| Granátula de Calatrava | Legazpi |
| Granja de Torrehermosa | Lerma |
| Griegos | Les Coves de Vinromà |
| Guadassuar | Lezama |
| Higuera | Lleida |
| Hospitalet de Llobregat | Llerena |
| Huelva | Llers |
| Huesca | Lliça d´Amunt |
| Igantzi | Llocnou Sant Jeroni |
| Ingenio | Madrid |
| Irún | Málaga |
| Isla Cristina | Manzanares El Real |
| Istán | Manzanares |
| Itsasondo | Martos |
| Ituren | Maslloreng |
| Iznate | Massanes |
| Iznatoraf | Mataró |
| Jaraiz de la Vega | Matet |
| Jatar | Mazaricos |
| Karrantza | Mendigorría |
| La Aldea de San Nicolás | Mezquita de Jarque |
| La Codosera | Miajadas |
| La Coronada | Mocejón |
| La Font d'en Carròs | Moixent |
| La Frontera | Molina de Segura |
| La Granja de la Costera | Moncofa |
| La Portellada | Montcada i Reixach |
| Lorqui | Mont-Roig del Camp |
| La Recueja | Monzón de Campos |
| La Roca del Vallés | Móstoles |

| | |
|---|---|
| Mura | Romangordo |
| Murcia | Roquetas de Mar |
| Nava del Rey | Rubí |
| Neda | Rugat |
| O Pereiro de Aguiar | Sabadell |
| Ojacastro | Salamanca |
| Olejúa | Salar |
| Olèrdola | Sallent |
| Onis | Salou |
| Oña | San Bartolomé de Tirajana |
| Ossa de Montiel | San Ciment de Llobregat |
| Osuna | San Feliu de Guíxols |
| Plama de Mallorca | Sant Esteve Sesrovires |
| Palma del Río | Sant Joan de Vilatorrada |
| Pamplona | Sant Llorenç d'Hortons |
| Pantón | Sant Mateu |
| Paredes de Nava | Santa Cilia |
| Peñalsordo | Santa Cruz de Grío |
| Pesquera | Santa Cruz del Retamar |
| Pioz | Santa María la Real de Nieva |
| Plenas | Santander |
| Poblete | Santibañez de Bejar |
| Polinyá | Santo Adriano |
| Pomer | Sevilla |
| Pontevedra | Siero |
| Puebla de Obando | Sierra de Luna |
| Puente Genil | Sietamo |
| Puente la Reina & Gares | Siete Aguas |
| Puerto Real | Sóller |
| Quatretonda | Son Servera |
| Ráfales | Soneja |
| Rafelbunyol | Soria |
| Rafelcofer | Soto del Real |
| Riells i Viabrea | Talamantes |
| Riotorto | Talaván |
| Riudaura | Talavera de la Reina |
| Robledollano | Tarragona |

| | |
|---|---|
| Torelló | Vianos |
| Torralba de los Sisones | Vilabertrán |
| Torre de Miguel Sesmero | Vila Seca |
| Torre Pacheco | Villa de Garafía |
| Torrecillas de la Tiesa | Villafranca del Penedés |
| Torrejón de Ardoz | Villagonzalo |
| Torrelodones | Villalbilla |
| Torres de Berrellén | Villalengua |
| Tous | Villalpando |
| Trevelez | Villaluenga de la Sagra |
| Tudela | Villanueva de la Serena |
| Úbeda | Villanueva del Fresno |
| Ubrique | Villanueva de la Cañada |
| Ulldemolins | Villarejo de Montalbán |
| Ultzama | Villarrobledo |
| Urriés | Vilassar de Mar |
| Valderrobles | Villatuerta |
| Valencia del Ventoso | Vitoria Gasteiz |
| Valenzuela de Calatrava | Xerta |
| Valgañón | Zarza de Granadilla |
| Valladolid | Zorraquín |
| Valverde | Zubieta |
| Viana | |