

**VNiVERSiDAD D SALAMANCA**

**FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
FINANCIERO Y PROCESAL**



**TESIS DOCTORAL**

**Programa de Doctorado en Derecho Administrativo de  
la Sociedad del Conocimiento**

***TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: EL  
CASO DEL AYUNTAMIENTO DE PALENCIA.***

**M<sup>a</sup> ROSA DE LA PEÑA GUTIÉRREZ**

**DIRECTORES:**

**D. RICARDO RIVERO ORTEGA y D. SANTIAGO GONZÁLEZ-  
VARAS IBÁÑEZ**

Salamanca, abril 2015



**VNiVERSIDAD D SALAMANCA**

**FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
FINANCIERO Y PROCESAL**



**TESIS DOCTORAL**

**Programa de Doctorado en Derecho Administrativo de  
la Sociedad del Conocimiento**

***TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: EL  
CASO DEL AYUNTAMIENTO DE PALENCIA.***

**M<sup>a</sup> ROSA DE LA PEÑA GUTIÉRREZ**

Dirigida por los Profesores Doctores:

D. Ricardo Rivero Ortega, Catedrático de Derecho Administrativo de la  
Universidad de Salamanca

D. Santiago González-Varas Ibáñez Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Alicante.

Salamanca, 2015



# ÍNDICE

Abreviaturas .....	13
<b>PARTE PRIMERA. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>19</b>
<b>1. CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>21</b>
1.1 Reflexiones generales sobre transparencia, democracia y buen gobierno.....	21
1.1.1 El Concepto y las palabras .....	21
1.1.2 Transparencia, publicidad, participación y control en un Estado social y democrático de Derecho .....	25
1.1.3 Transparencia y buen gobierno .....	28
1.1.4 La transparencia como elemento contra la corrupción .....	29
1.2 Transparencia y Protección de Datos Personales: las claves de una relación .....	32
1.3 La transparencia en la Unión Europea.....	42
1.4 Contexto internacional de la transparencia.....	50
1.4.1 Organizaciones internacionales .....	53
1.4.1.1 Consejo de Europa.....	53
1.4.1.2 Organización de Estados Americanos .....	55
1.4.1.3 Unión Africana .....	57
1.4.2 Iniciativas Nacionales .....	57
1.4.2.1 Estados Unidos .....	57
1.4.2.2 Reino Unido.....	59
1.4.2.3 Australia .....	60
1.4.2.4 Finlandia .....	61
1.4.2.5 Países Latinoamericanos .....	62
<b>2. CAPÍTULO II: LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO .....</b>	<b>63</b>
2.1 Antecedentes normativos: ya hay normas .....	63
2.2 Ámbito de aplicación.....	68
2.2.1 Objeto de la Ley.....	68
2.2.2 Ámbito subjetivo.....	72
2.2.2.1 Consideraciones generales.....	72
2.2.2.2 Entidades consideradas Administraciones Públicas .....	75
2.2.2.2.1 Administraciones territoriales .....	76
2.2.2.2.2 Las Entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social .....	77
2.2.2.2.3 Otras Entidades .....	78
2.2.2.3 Otras Entidades y Órganos de Derecho Público.....	79

2.2.2.3.1	Las Corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho Administrativo.....	79
2.2.2.3.2	Instituciones y Organismos Constitucionales .....	80
2.2.2.4	Entidades Jurídico-privadas integrantes del sector público.....	82
2.2.2.4.1	Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.....	82
2.2.2.4.2	Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.....	83
2.2.2.4.3	Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo .....	84
2.2.2.5	Otros sujetos obligados.....	85
2.2.2.6	Obligación de suministrar información .....	87
2.3	Publicidad Activa .....	89
2.3.1	Principios generales .....	89
2.3.2	Información institucional, organizativa y planificación .....	93
2.3.3	Información normativa.....	95
2.3.3.1	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 .....	96
2.3.3.2	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.....	96
2.3.3.3	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.....	98
2.3.3.4	Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación .....	99
2.3.4	Información económica, presupuestaria y financiera .....	100
2.3.4.1	Contratos.....	102
2.3.4.2	Convenios .....	104
2.3.4.3	Subvenciones y ayudas públicas .....	104
2.3.4.4	Presupuestos, cuentas anuales, e informes de auditorías.....	105
2.3.4.5	Retribuciones altos cargos .....	105
2.3.4.6	Resoluciones en materia de compatibilidad .....	106
2.3.4.7	Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales.....	106
2.4	Portal de Transparencia .....	107

2.5 Derecho de acceso a la información .....	108
2.5.1 Naturaleza del Derecho .....	108
2.5.2 Titularidad del derecho .....	111
2.5.3 Objeto del derecho .....	112
2.5.3.1 Concreción del concepto información pública .....	112
2.5.4 Límites al derecho .....	115
2.5.4.1 La seguridad y defensa del Estado .....	121
2.5.4.2 Las relaciones exteriores .....	122
2.5.4.3 La seguridad pública.....	122
2.5.4.4 La prevención, investigación, y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios .....	122
2.5.4.5 La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva .....	123
2.5.4.6 Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control .....	123
2.5.4.7 Los intereses económicos y comerciales .....	124
2.5.4.8 La política económica y monetaria.....	125
2.5.4.9 El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.....	125
2.5.4.10 La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.....	125
2.5.4.11 La protección del medio ambiente .....	125
2.5.4.12 Protección datos personales.....	125
2.5.5 Ejercicio del derecho a la información .....	130
2.5.5.1 Solicitud de acceso .....	130
2.5.5.2 Causas de inadmisión del derecho de acceso .....	133
2.5.5.3 Procedimiento de tramitación.....	137
2.5.5.4 Resolución .....	139
2.5.5.5 Formalización del acceso .....	142
2.5.5.6 Unidades de Información .....	145
2.6 Régimen de impugnaciones. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.....	146
2.6.1 Régimen de impugnaciones .....	146
2.6.2 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno .....	149
2.6.2.1 Fines .....	153
2.6.2.2 Funciones del presidente del Consejo .....	154
<b>3. CAPÍTULO III: RÉGIMEN LOCAL Y TRANSPARENCIA.....</b>	<b>157</b>
3.1 La Transparencia en al ámbito de las Comunidades Autónomas.....	157
3.1.1 La proyección autonómica de la transparencia en la LTBG y en los Estatutos de Autonomía.....	157
3.1.2 Análisis comparado en la normativa autonómica sobre transparencia .....	162
3.1.3 Concepto de transparencia en la normativa autonómica.....	166
3.1.4 Ámbito subjetivo.....	171
3.1.5 Ámbito objetivo .....	175

3.1.5.1	Publicidad Activa .....	175
3.1.5.2	Derecho de acceso a la Información Pública.....	181
3.1.5.3	Participación ciudadana.....	185
3.1.5.4	Buen Gobierno.....	189
3.2	La Transparencia en el ámbito local.....	192
3.2.1	La publicidad en la legislación de Régimen Local .....	194
3.2.1.1	Algunos supuestos de publicidad de la actividad administrativa.....	195
3.2.1.1.1	Publicidad de las Sesiones .....	195
3.2.1.1.1.1	Pleno.....	195
3.2.1.1.1.2	Junta de Gobierno Local .....	198
3.2.1.1.1.3	Comisiones Informativas .....	199
3.2.1.1.1.4	Consejos Municipales .....	200
3.2.1.1.1.5	Oficinas de información.....	200
3.2.1.1.2	Publicación de acuerdos y resoluciones administrativas .....	200
3.2.1.1.3	Ordenanzas y Reglamentos municipales.....	203
3.2.1.1.4	Registro de bienes, intereses e incompatibilidades .....	204
3.2.2	Participación ciudadana en la legislación de Régimen Local.....	206
3.2.2.1	Consideraciones.....	206
3.2.2.2	Formas de participación ciudadana en la Administración Local.....	209
3.2.2.2.1	La participación orgánica en la Administración Local.....	210
3.2.2.2.1.1	Juntas Municipales de Distrito .....	212
3.2.2.2.1.2	Consejos Sectoriales.....	215
3.2.2.2.1.3	El Consejo Social de la Ciudad.....	218
3.2.2.2.1.4	Otros órganos de participación y figuras excluidas.....	219
3.2.2.2.2	La participación funcional.....	220
3.2.2.2.2.1	La información pública .....	220
3.2.2.2.2.2	Las iniciativas populares locales.....	226
3.2.2.2.2.3	Las Audiencias públicas.....	229
3.2.2.2.2.4	Las Consultas populares.....	231
3.2.3	Publicidad y urbanismo.....	235
3.2.3.1	Información urbanística y participación pública en la fase del Planeamiento Urbanístico .....	238
3.2.3.2	La participación pública en la fase de Gestión urbanística .....	242
3.2.3.3	Información y participación pública en materia de Disciplina urbanística .....	243
3.2.3.4	Otros instrumentos de información urbanística.....	244
3.2.3.5	Convenios urbanísticos.....	247
3.2.4	La publicidad en el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales .....	249
3.2.4.1	Elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales.....	250
3.2.4.2	Las consultas tributarias .....	254



3.2.4.3	Publicidad y participación en los presupuestos municipales.....	257
3.2.4.3.1	Tramitación del presupuesto .....	257
3.2.4.3.1.1	Aprobación inicial y periodo de exposición al público.....	257
3.2.4.3.1.2	Aprobación definitiva.....	260
3.2.4.3.1.3	Publicación del acuerdo de aprobación definitiva.....	261
3.2.4.3.1.4	Publicidad formal .....	262
3.3	Índice de Transparencia en los Ayuntamientos (ITA).....	262
3.4	Índice de Transparencia en las Diputaciones Provinciales (INDIP) .....	266
<b>PARTE SEGUNDA .....</b>		<b>271</b>
<b>4. CAPÍTULO IV: EL PASADO .....</b>		<b>273</b>
4.1	Principales reformas administrativas como políticas públicas .....	273
4.1.1	El Contexto .....	273
4.1.2	Administración Electrónica .....	275
4.1.2.1	Adaptación de procedimientos administrativos a la tramitación electrónica.....	275
4.1.2.1.1	Modelo de Inventario y clasificación de procedimientos del Ayuntamiento de Palencia .....	279
4.1.2.1.2	Modelo del Ayuntamiento de Palencia de reducción de cargas administrativas .....	280
4.1.3	Portal Web .....	285
4.1.4	Sede Electrónica.....	288
4.1.5	Portal de Transparencia.....	290
4.1.5.1	Objetivos.....	290
4.1.5.2	Estructura.....	291
4.1.6	Canales de comunicación.....	302
4.1.7	Creación de formularios electrónicos de solicitud.....	303
4.1.8	Accesibilidad de los trámites electrónicos .....	305
4.1.9	Identidad Digital del ciudadano .....	306
4.1.10	Publicación electrónica de Tablón de Anuncios o Edictos.....	308
4.1.11	Adaptación sistema Back Office.....	309
4.1.11.1	Sistema de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada .....	309
4.1.11.2	Protocolos y cláusulas de protección en los trámites electrónicos .....	310
4.1.11.2.1	Sistema de firma electrónica para el personal al servicio de las Entidades Locales.....	311
4.1.12	Adaptación Organizativa .....	312
4.1.12.1	Adopción de acuerdos de Órganos Colegiados por medios electrónicos .....	312
4.1.12.2	Definición del Plan de Modernización y calidad de los servicios .....	314

4.1.12.3 Establecimiento de un Plan de formación .....	315
4.1.13 Adaptación Normativa .....	315
4.1.13.1 Cumplimiento íntegro de la LOPD.....	316
4.1.13.2 Regulación Sede Electrónica .....	321
<b>5. CAPÍTULO V: PRINCIPALES OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO. SITUACIÓN ACTUAL .....</b>	<b>323</b>
5.1 Introducción.....	323
5.2 Obligaciones de publicidad derivadas del artículo 6 LTBG.....	325
5.2.1 Las exigencias de la Ley .....	325
5.2.2 Situación actual .....	327
5.2.2.1 Organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional .....	327
5.2.2.2 Planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución .....	334
5.3 Obligaciones de publicidad derivadas del artículo 7 LTBG.....	337
5.3.1 Las exigencias de la Ley .....	337
5.3.2 Situación actual .....	338
5.4 Obligaciones derivadas del artículo 8 LTBG .....	339
5.4.1 Las exigencias de la Ley .....	339
5.4.2 Situación actual.....	342
5.4.2.1 Los contratos .....	342
5.4.2.2 Los convenios .....	344
5.4.2.3 Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios .....	345
5.4.2.4 Los presupuestos .....	345
5.4.2.5 Las cuentas anuales .....	346
5.4.2.6 Información sobre las retribuciones de concejales .....	347
5.4.2.7 Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la LBRL.....	348
5.4.2.8 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 .....	349
5.4.2.9 Las Administraciones Públicas publicarán la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.....	351
5.5 Obligaciones impuestas por la normativa local.....	353
5.5.1 Normativa local.....	353
5.5.2 Situación actual .....	360
5.6 Obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información.....	366
5.6.1 Exigencias de la Ley .....	366

5.6.1.1 Procedimiento de tramitación.....	366
5.6.2 Situación actual.....	368
<b>6. CAPÍTULO VI: LA EJECUCIÓN DE LAS PRINCIPALES OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO. PLANES DE ACCIÓN.....</b>	<b>369</b>
6.1 Diagnóstico.....	369
6.1.1 Principales conclusiones .....	370
6.1.1.1 Web, Sede Electrónica y Portal de Transparencia.....	370
6.1.1.2 Difusión y comunicación.....	371
6.1.1.3 Accesibilidad, interoperabilidad, reutilización e inteligibilidad de la información.....	371
6.1.1.4 Información económica y presupuestaria .....	372
6.1.1.5 Contratación .....	373
6.1.1.6 Calidad de información .....	373
6.1.1.7 Protocolo de acceso a la información.....	374
6.1.1.8 Planes formativos .....	375
6.1.1.9 Indicadores: Observatorio y Business Intelligence .....	375
6.1.1.10 Obligaciones de transparencia.....	376
6.1.1.11 DAFO .....	377
6.2 Adaptación de los canales de comunicación .....	379
6.2.1 Informe eEspaña .....	379
6.2.1.1 Tendencia APP .....	379
6.2.1.2 Ciudadanía digital.....	380
6.2.1.3 Penetración en los hogares españoles.....	381
6.2.1.4 Uso de Internet .....	381
6.2.1.5 Interacción social.....	382
6.2.1.6 eInclusión .....	382
6.2.1.7 eInclusión y el nivel educativo.....	383
6.2.1.8 eInclusión y renta .....	384
6.2.1.9 eInclusión e inmigración .....	385
6.2.1.10 eInclusión y discapacidad.....	385
6.2.1.11 eAdministración: Uso DNIe .....	386
6.2.1.12 eAdministración y redes sociales .....	386
6.2.1.13 eAdministración: Datos Abiertos .....	386
6.2.1.14 eAdministración: Ciudadanos y empresas.....	388
6.2.1.15 Perfiles sociodemográficos de los internautas.....	388
6.2.2 Conclusiones preliminares de los análisis de la sociedad de la información.....	390
6.2.3 Evaluación del perfil del ciudadano de Palencia .....	391
6.2.3.1 El Ayuntamiento de Palencia: Perfil demográfico .....	391
6.2.3.2 Perfil analítico de visitas .....	392
6.2.4 Determinación del Perfil de transparencia.....	394

6.3 Líneas Plan Estratégico .....	395
6.4 La Tecnología como base .....	398
6.5 Normativa, Protocolos y Organización .....	400
6.5.1 Comité de Transparencia .....	400
6.5.2 Adaptación Normativa y Organizativa .....	402
6.5.3 Derecho de acceso a la información .....	404
6.5.4 Publicidad activa.....	405
6.6 Gestión del Cambio .....	406
6.6.1 Fase de sensibilización Cultura de privacidad (personal interno) .....	407
6.6.2 Fase de formación (personal interno) .....	408
6.6.3 Técnicas y herramientas para su consecución (personal interno).....	408
6.6.4 Formación externa .....	409
6.7 Estrategia Participativa.....	411
6.8 Portal de Transparencia .....	412
6.9 Movilidad .....	413
6.10 Conclusiones.....	414
6.10.1 Web, Sede Electrónica y Portal de Transparencia .....	414
6.10.2 Accesibilidad, interoperabilidad, reutilización e inteligibilidad de la información.....	415
6.10.3 Calidad de la Información económica y presupuestaria .....	415
6.10.4 Protocolo de acceso a la información .....	416
6.10.5 Planes formativos.....	417
6.10.6 Obligaciones de transparencia .....	417
6.10.7 Conclusiones de la sociedad de la información .....	417
6.10.8 Conclusiones del Perfil de transparencia .....	418
6.10.9 Planes de Acción.....	419
6.10.9.1 Adaptación Normativa, Protocolos y Organización .....	419
6.10.9.1.1 Comité de Transparencia .....	420
6.10.9.1.2 Unidad de Información .....	420
6.10.9.2 Derecho de acceso a la información.....	420
6.10.9.3 Publicidad activa .....	421
6.10.9.4 Portal de Transparencia .....	421
6.10.9.5 Movilidad .....	422
<b>Bibliografía.....</b>	<b>423</b>

## Abreviaturas

AAPP	Administraciones Públicas
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
APPS	Aplicaciones móviles
ATCE	Auto del Tribunal Constitucional
ATS	Auto del Tribunal Supremo
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
CCAA	Comunidades Autónomas
CC OO	Comisiones Obreras
CE	Constitución Española de 1978
CEADP	Convenio del Consejo de Europa de Acceso a los Documentos Públicos
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados de la Competencia
DA	Disposición Adicional
DSCG	Diario de Sesiones Congreso de los Diputados
DS	Diario de Sesiones
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
INDIP	Índice de Transparencia en las Diputaciones Provinciales
IRPF	Impuesto de la Renta de las Personas Físicas
iOS	Sistema operativo móvil de Apple Inc
ITA	Índice de Transparencia en los Ayuntamientos
IVA	Impuesto del Valor Añadido

ENS	Esquema Nacional de Seguridad
LAECSP	Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos
LAIA	Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local
LCI	Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado
LCNMC	Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados de la Competencia
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LES	Ley de 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible
LFEP	Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública
LG	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LGT	Ley 58/2003, 17 de diciembre, General Tributaria
LJCA	Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-administrativa
LMMGL	Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
LOCE	Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado
LOEP	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOFAGE	Ley Orgánica 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOPD	Ley Orgánica 5/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal
LOR	Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum

LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General
LORTAD	Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación de Datos de Carácter Personal
LOTC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LOTCU	Ley Orgánica 2/1982, de 17 de mayo, del Tribunal de Cuentas
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas
LR	Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido
LPCCA	Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la Contaminación
LPHE	Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español
LRISP	Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común
LSO	Ley de Secretos Oficiales
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
LUCyL	LEY 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León
OEA	Organización de los Estados Americanos
RDA	Real Decreto 1708/2011, de Sistemas de Archivos Español
RPC	Reglamento de Participación Ciudadana
RPDT	Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, porque se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales
RISC	Computador con Conjunto de Instrucciones Reducidas
RLOPD	Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la ley Orgánica 15/199, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, porque se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
ROM	Reglamento Orgánico Municipal

RSCL	Decreto 17 de junio de 1955 por que se aprueba el Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales
RUCyL	Decreto 22/2004, de 29 de enero, porque se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León
RTC	Repertorio Tribunal Constitucional
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SITA	Sistema Integral de Transparencia
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TIC/TICS	Tecnologías de la información y de la comunicación
TRLCSP	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
TRLHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local
TRLSS	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social
TS	Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UGT	Unión General de Trabajadores



« ¿Por qué, pues, habríamos de inclinarnos más a la justicia que a la suma injusticia, cuando, según la opinión de los sabios y del pueblo, todo nos saldrá bien siendo injustos, durante la vida y después de la muerte [...] con tal de que demos a los crímenes la apariencia de virtud?»

Platón, *República*, 368a



**PARTE PRIMERA**

**MARCO TEÓRICO**



## **1. CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.**

### **1.1. Reflexiones generales sobre transparencia, democracia y buen gobierno.**

#### **1.1.1. El Concepto y las palabras.**

La transparencia «esa bella palabra»<sup>1</sup> hace referencia a una cualidad por la que podemos «ver dentro» de una cosa, institución o persona. Se trata de una propiedad de los cuerpos que metafóricamente se aplica a las instituciones.

Como bien aclara BARNÉS VÁZQUEZ<sup>2</sup>, «la transparencia en el Derecho administrativo constituye una suerte de “abreviatura” que encierra cosas diversas. Se ha convertido en una palabra de “anchas espaldas” que soporta realidades y perspectivas distantes entre sí».

La transparencia hace referencia a tres elementos y sus características: el proceso de elaboración de decisiones por los entes públicos que ha de ser abierto y participado; las decisiones que deben ser motivadas y razonables; la información que sirve de base a la adopción de decisiones debe ser, en la medida de lo posible, accesible al público<sup>3</sup>.

La transparencia puede ser definida, en términos de VILLORIA MENDIETA<sup>4</sup>, como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes, información que, en el ámbito de lo público, debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión. Otra visión más exigente de la transparencia y que la vincula aún más a la rendición de cuentas implicaría exigir que las decisiones se tomen y su exigencia se imponga de manera que siga reglas y procedimientos establecidos y conocidos, que la información

---

<sup>1</sup> OCAÑA ACAL, D. «Ser o no ser: el archivero entre el derecho de acceso y la protección a la información» en El derecho a saber y el deber de privacidad: el acceso a los documentos. Revista Tábula. Núm 15. Salamanca. 2012. p. 149.

<sup>2</sup> PIÑAR MAÑAS, J.L.»Transparencia y Protección de datos: Las claves de un equilibrio necesario» en. «Derecho administrativo de la información y Administración transparente». Ricardo García Macho (dir.) Marcial Pons. 2010, pp. 81-101.

<sup>3</sup> Supervisor Europeo de Protección de Datos en informe *Public acces to documents and data protection*, p. 4.

<sup>4</sup> VILLORIA MENDIETA, M. «La Transparencia en los Gobiernos Locales: una apuesta de futuro». Fundación Democracia y Gobierno Local. Publicación digital 2/2012. pp. 9-10.

esté disponible libremente y sea accesible directamente por todos los afectados directa o indirectamente por las decisiones, que sea suficiente y se disponga de forma comprensible y lista para su reutilización.

La noción de transparencia no es de por sí clara ni precisa sino que es, en cambio, flexible, polisémica, adaptable a múltiples contextos. En los sistemas anglosajones el concepto está ligado al de responsabilidad o rendición de cuentas (*accountability*), que supone el seguimiento y la justificación del ejercicio del poder político.

Ya mucho antes, en la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, se afirmaba en el art. 15 que «la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público». Sin embargo la transparencia va más allá, permitiendo que los ciudadanos puedan ejercer algún papel en la toma de decisiones, por lo que englobaría también la libertad de información y la participación<sup>5</sup>.

La información y los datos que manejan las diferentes administraciones deben considerarse como activos que pertenecen a todos los ciudadanos y, por ello, deben ponerse estos datos y esta información a disposición del público, en la forma más rápida y fácil de acceder, utilizando las nuevas herramientas tecnológicas que permiten su localización rápida y sencilla, en formato accesible<sup>6</sup>, pero evitando la «infoxicación».

Por ello la información hay que ponerla a disposición de los ciudadanos de una manera estructurada y que pueda ser reutilizada, no es suficiente con publicar la información. Con este objetivo se comparten los datos con un estándar para que cualquiera pueda generar servicios que ofrezcan más información y que pueda ser utilizada tanto para aportar como para fiscalizar la acción de gobierno<sup>7</sup>.

En esta idea encontramos unanimidad en la doctrina (SOSA, COTINO HUESO, VILLORÍA MENDIETA<sup>8</sup>): la transparencia puede ser opaca y clara, activa y pasiva.

---

<sup>5</sup> BARNÉS VÁZQUEZ, J. «Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia» en Derecho administrativo de la información y administración transparente. Ricardo García Macho (ed.) Marcial Pons. Madrid.2010. pp. 49-76.

<sup>6</sup> DE LA NUEZ, E.«Transparencia: más que una Ley». Diario del Derecho, Iustel (26 de abril de 2012).

<sup>7</sup> GUARDIÁN ORTA, C. «¿Transparencia?» en Open Government. Gobierno Abierto. Obra coordinada por César Calderón y Sebastián Lorenzo. Algón Editores. Jaén 2010.

<sup>8</sup> VILLORÍA MENDIETA, M. «La Transparencia en los Gobiernos Locales: una puesta de futuro». Fundación Democracia y Gobierno Local. Publicación digital 2/2012.pp. 9-10. COTINO HUESO, L.«El nuevo derecho fundamental europeo al acceso a los documentos, transparencia e información pública» en «Libro Homenaje a D. Iñigo Cavero» p.726.

Aunque pueda parecer contradictorio, a veces la denominada transparencia es opaca, su finalidad no es ayudar al ciudadano a controlar y a conocer, sino dar la imagen de que el Gobierno se abre, cuando en realidad trata de evitar el control y la sanción ciudadana; para ello, se aporta información aislada, sin integrar, innumerables estadísticas innecesarias, montones de datos sin sentido y toneladas de documentos inservibles. Por el contrario, la transparencia puede ser clara, auxiliando a mejorar el control ciudadano y la información sobre cómo funcionan los asuntos públicos. Para ello, se aportan datos necesarios, reutilizables, integrados, agregados, comparables. Por otra parte, la transparencia activa se basa en aportar bases de datos compatibles y reutilizables, y toda la información necesaria para conocer y controlar el funcionamiento del Estado actualmente se hace a través de plataformas integradas que, gracias a las nuevas tecnologías de información y comunicación, permiten un acceso inmediato a datos de todo tipo que, al reutilizarlos, generan un inmenso valor agregado. Y también puede ser pasiva en este caso es información a demanda, vinculada al derecho de acceso a información. A veces, la transparencia activa puede ser opaca, sobre todo si se usa de forma manipulada, parcial, no reutilizable y desintegrada. Y la transparencia pasiva, del mismo modo, puede ser castrada a través del exceso de datos irrelevantes y la tardanza en la respuesta a la petición.

La información en poder de la Administración no es vista únicamente como un elemento indispensable para el desarrollo de su actividad administrativa. También puede ser considerada un importante activo cuya reutilización por parte de empresas privadas puede impulsar la actividad económica y la creación de riqueza. Este aspecto fue regulado en la Unión Europea y transpuesto en nuestro país mediante la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del Sector Público.

Inicialmente puede parecer que la reutilización de la información tiene semejantes fundamentos constitucionales que la transparencia, sin embargo la finalidad comercial de la primera las distingue claramente<sup>9</sup>. De hecho, en la práctica no se reutiliza toda la información administrativa sino solo aquella en la que tengan interés las empresas privadas. La reutilización no está vinculada al ejercicio del derecho fundamental a la participación en asuntos públicos (art. 23 de la CE), ni es una

---

<sup>9</sup> TRONCOSO REIGADA A. «*Transparencia administrativa y protección de datos personales*» en *Transparencia administrativa y Protección de datos personales. V Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos Personales*. Director Antonio Troncoso Reigada. Thomson Civitas. Cizur Menor (Navarra). 2008. pp. 23-188.

consecuencia de la libertad de expresión y del derecho a solicitar y recibir información (arts. 20 o 105 de la CE). Sin embargo, aunque esto es así, la reutilización de la información pública sin discriminación de ningún tipo y sin preferencias para ciertas empresas representa también de alguna forma un avance para la transparencia administrativa y exige el establecimiento de plataformas públicas para almacenar la información y hacerla accesible a través de internet. Un buen ejemplo sería el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), el Instituto Nacional de Estadística (INE) o el Catastro.

Asimismo, el concepto de transparencia está íntimamente ligado al de Gobierno Abierto (del término anglosajón *Open Governmen*) que consiste fundamentalmente en abrir a través de Internet, la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos, de manera que éstos puedan tener un mayor conocimiento, información y control sobre las actuaciones de los políticos y gestores públicos (*open data*) y, gracias ello, puedan intervenir, colaborar y participar en dicha gestión (*open action*), recuperando así la proximidad entre la gestión pública y las políticas públicas y los ciudadanos y facilitando la rendición de cuentas a la que nos hemos referido. Por tanto, transparencia, participación y colaboración son conceptos fundamentales en el Gobierno Abierto.

Así, como vamos a explicar seguidamente, la transparencia se entiende como un medio al servicio de la democracia y para ello se sirve de la publicidad activa, de derecho de acceso a la información y de la participación ciudadana; también es concebida como un medio de control de los poderes públicos; sirve al buen gobierno; y por último, y quizá de forma más residual, la transparencia constituye un elemento de lucha contra la corrupción.

Finalmente, y a modo de conclusión, podemos afirmar que las diversas definiciones de transparencia, obedecen a que la misma aglutina una serie de institutos y normas que delinear un modo de ser de aquello de donde se predique<sup>10</sup>. En todo caso «transparencia» posee un valor positivo por muchas razones: evoca el conocimiento de

---

<sup>10</sup> COTINO HUESO, L. «El nuevo derecho fundamental europeo al acceso a los documentos, transparencia e información pública» en «Libro Homenaje a D. Iñigo Caverro». José Peña González (Coord.) Tirant lo Blanch. Valencia. 2005. p.726.



los que hay más allá; permite el paso de la luz; excluye doblez, el engaño o la corrupción; algo transparente es algo sin mácula, sin mancha<sup>11</sup>.

### **1.1.2. Transparencia, publicidad, participación y control en un Estado social y democrático de Derecho.**

Leyendo de nuevo a los clásicos de la democracia moderna, vemos cómo la democracia y los valores insitos en ella, son los que arrastran a promover la transparencia, y ello aunque la gobernabilidad siga incidiendo en el valor del secreto para la estabilidad nacional.

La democracia requiere ciudadanos informados, exige personas con capacidad para juzgar lo que hace el Gobierno, y ello sólo se puede alcanzar con la transparencia y la información<sup>12</sup>.

En un Estado democrático, el principio de transparencia, se ha convertido en un requisito necesario en los procedimientos de decisión administrativa y en los de elaboración de leyes si se pretende crear una estructura de inclusión del ciudadano en la toma de decisiones políticas y administrativas<sup>13</sup>.

En un contexto como el actual, en que la ley pierde influencia sobre la Administración ostentado ésta un fuerte papel de dirección, se hace necesario un aumento del papel de ciudadano en el procedimiento administrativo, lo cual es potenciado por el principio democrático. Para GARCÍA MACHO<sup>14</sup> «el derecho a la información del ciudadano debe estar situado en este contexto, como asimismo el derecho de toda persona a acceder al expediente administrativo, acogido al derecho fundamental de buena administración del art. 41.2 b) de la Carta de los Derechos Fundamentales, en el art. 105. b) CE y en los art. 35 y ss. LRJPAC.

---

<sup>11</sup> SANCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. «Transparencia y derecho de acceso a la información: ni tanto monta ni tanto da» en Ciberlaw Clinic.

<sup>12</sup> Carta de Madison a W.Barry (1822) dice áquel: «A popular Government without popular information or de jeans of acquiringit, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy or perhaps both.Knowledge Hill forever govern ignorant, and people who MENA tobe their own Governors must arm themselves with the power knowledge gives».

<sup>13</sup> GARCIA MACHO, R. «La transparencia en el sector público» en Obra conjunta. «El Derecho Público. Transparencia y Sector Público. Hacia un nuevo derecho Administrativo». Avelino Blasco Esteve (Coordinación) INAP. 2012.

<sup>14</sup> GARCIA MACHO, R. «El derecho a la información. La publicidad y la transparencia» en «Derecho administrativo de la información y Administración transparente». Ricardo García Macho (dir.) Marcial Pons. Madrid. 2010, pp.27-47.

Publicidad y transparencia se necesitan mutuamente e implica un modo de actuar que facilita la participación de cualquier persona, el acceso a los procedimientos administrativos, en contraposición a una actuación opaca de la Administración, a el secreto.

BOBBIO considera que «la Democracia es el Gobierno del poder público en público» y que «un Estado tiene mayor o menor democracia según sea la extensión del poder visible respecto del invisible»<sup>15</sup>.

Cabe reproducir las palabras del Abogado General Tesauro del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sus conocidas conclusiones en el caso Holanda contra Consejo respecto del doble vínculo control-participación de la transparencia y la apertura<sup>16</sup>: «la acción de apertura de las autoridades públicas está directamente concebida con la naturaleza democrática de las instituciones y tiende a asegurar un mejor conocimiento sobre sus actos y medidas por parte de los ciudadanos, incluso antes de ser adoptadas. Sólo donde hay una apropiada publicidad de las actividades del legislador, del ejecutivo y la Administración pública en general, es posible para los ciudadanos hacer una eficaz y eficiente supervisión, ya en el nivel de la opinión pública, de las operaciones de control del gobierno, así como los modelos genuinos de participación organizativa relativos a la relación Administración-administrado».

SOMMERMANN<sup>17</sup> ha recalcado como «la transparencia de la actuación del Estado, es decir, el grado de publicidad y de apertura de los procesos públicos en la toma de decisión, y de la publicidad en cuanto a los actores que han participado en ellos y en cuanto a los criterios y argumentos utilizados se percibe como barómetro de realización de un Estado democrático de Derecho. La retención o ocultamiento de información, que podría indicar o revelar una capacidad deficiente del sistema político-administrativo de resolver problemas o que podría poner en duda la razonabilidad de las estructuras del poder o de los procesos de formación de voluntad se considera hoy como la característica de un régimen débil o dictatorial, y en todo caso de un régimen con problemas de legitimación».

---

<sup>15</sup> BOBBIO, N. «*La Democracia y el poder invisible*» Plaza y Janés. Barcelona. 1980.

<sup>16</sup> Conclusiones de 28 de noviembre de 1995, caso C-58/94 y Sentencia del Tribunal de Justicia de de 30 de abril de 1996.

<sup>17</sup> SOMMERMANN, Kart-Peter. «*La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del estado de Derecho*» en «Derecho administrativo de la información y Administración transparente». Ricardo García Macho (dir.) Marcial Pons. 2010, pp.11-25.

Además publicidad y transparencia implican que la actuación de la Administración se llevará a cabo bajo la observación y vigilancia del público en general ofreciendo, de esta manera, la garantía de una Administración abierta y ponderada. Así el establecimiento de controles como límites al ejercicio del poder constituye una idea básica de todo Estado democrático y derecho.

Para BARNÉS VÁZQUEZ<sup>18</sup> la transparencia constituye un correlato necesario de un Estado de Derecho, en cuanto presupuesto inexcusable de todo control y rendición de cuentas (social, informativo, político, judicial). «Transparencia, control y responsabilidad se presentan como indisolublemente unidos»

Con la transparencia, la Administración sabe que sus actos pueden ser revisados por la ciudadanía y ello supone un cambio cultural, sabe que puede ser observada. Y ese es su gran potencial. COTINO HUESO<sup>19</sup>, afirmaba que la virtualidad de la transparencia, con origen en el puritanismo calvinista, está en su potencialidad misma y citando a BENTHAM indicaba: «la inspección: éste es el principio para establecer el orden y para conservarle (...) Estar incesantemente a la vista de un inspector, es perder en efecto el poder de hacer el mal, y casi el pensamiento de intentarlo».

En este sentido, citando las palabras del Presidente de la Comisión para la Transparencia de Chile: «una buena gestión del propio cuerpo conduciría a llevar siempre una vida sana, pero no es casual que sea en primavera cuando se llenan los gimnasios, y en otoño cuando se despueblan, el sometimiento a la mirada ajena tiene claros efectos motivadores». Y en esto consisten precisamente las exigencias de la transparencia. La exposición al escrutinio público tiene un evidente efecto positivo en la gestión de las políticas públicas, la rendición de cuentas y la legitimación de nuestros representantes, que demuestran una preocupación creciente por el descrédito de la clase política.

Continuando con las metáforas, no puede faltar la cita de la célebre frase del juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos de principios de la década de los 30 del

---

<sup>18</sup> BARNÉS VÁZQUEZ, J. «Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia» en «Derecho administrativo de la información y Administración transparente». Ricardo García Macho (dir.) Marcial Pons. 2010, pp.50-79.

<sup>19</sup> COTINO HUESO, L. «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades». Obra conjunta. «Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información» Julián Valero, Manuel Fernández Salmerón (Coordinadores). Thomson Reuters Aranzadi. Navarra. 2014. p.42.

pasado siglo, Luís B. Brandéis, «*Sunlight is said to be the best of disinfectants*» (la luz del sol es el mejor de los desinfectantes).

En definitiva, la transparencia es esencial en las sociedades democráticas, pero no sólo en el sector público, si no como principio configurador de la sociedad entera. Así en conexión directa con la dimensión económica de la transparencia, PIÑAR MAÑAS<sup>20</sup> trae a colación la Declaración de la Cumbre sobre los mercados financieros y la economía mundial, adoptada en Washington el 15 de noviembre de 2008 con motivo de la profunda crisis financiera que sufre el mundo, en la que se insistió en numerosas ocasiones en la necesidad de incrementar la transparencia de las instituciones y los mercados financieros, en particular de los mercados de derivados crediticios, así como de los entes reguladores y los organismos internacionales responsables del establecimiento de normas contables. Nadie duda ya de que uno de los motivos de la crisis ha sido y es la falta de transparencia de los mercados.

### **1.1.3. Transparencia y buen gobierno.**

Es unánime la doctrina en que la transparencia sirve al buen gobierno. Para VILORIA MENDIETA, citando a diferentes autores, el buen gobierno exige una burocracia profesional, con una ética profesional exigente y unas instituciones políticas que aseguran una eficaz rendición de cuentas, implica eficacia y eficiencia en la satisfacción de las necesidades públicas, requiere imparcialidad, entendida como un trato igual a todas las personas con independencia de las relaciones personales y efectivas existentes y demanda transparencia y receptividad, con nuevas formas de interaccionar y considerar los *stakeholders*<sup>21</sup>.

Con esta descripción resulta evidente que la información, la transparencia y el aprendizaje colectivo son elementos clave del buen gobierno.

El análisis entre la conexión de transparencia y buen gobierno ha de construirse desde el institucionalismo. Así resulta preciso la existencia de «buenas instituciones» y gobernanza. Los requisitos de las primeras han de ser legítimas, equitativas, eficientes, estables, flexibles e inclusivas. La gobernanza surge como consecuencia de la

---

<sup>20</sup> PIÑAR MAÑAS, J.L.»*Transparencia y Protección de datos: Las claves de un equilibrio necesario*» en «Derecho administrativo de la información y Administración transparente».Ricardo García Macho (dir.) Marcial Pons. Madrid. 2010, pp.81-101.

<sup>21</sup> VILLORIA MENDIETA, M. «*La Transparencia en los Gobiernos Locales: una puesta de futuro*». Fundación Democracia y Gobierno Local. Publicación digital 2/2012.p. 13.

conciencia de que el Estado no puede ser el único actor que participe en la dirección y gestión de los intereses comunes. Con todo ello, llegamos a la preocupación de la «buena gobernanza». El Instituto de Banco Mundial la define como el conjunto de «las instituciones y tradiciones por las cuales el poder gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo»<sup>22</sup>.

En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD propuso una serie de principios para definir las características de la nueva gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Estos principios o características son: Estado de derecho (imparcialidad), legitimidad y voz (participación y orientación para el consenso), transparencia y rendición de cuentas (capacidad de respuesta, eficacia y eficiencia) dirección (visión estratégica) y equidad (acceso universal).

VILLORIA MENDIETA<sup>23</sup> concluye que, generar normas que promuevan la transparencia, desarrollar procedimientos que permitan el acceso a la información pública, constituir instituciones que aseguren que estas normas y procedimientos se respetan e implantan y la garantía de unos medios de comunicación independientes, constituyen estrategias clave para alcanzar el buen gobierno:

- La transparencia es el primer paso para la rendición de cuentas, no puede haber *accountability* si no existe información.
- La transparencia es esencial para la participación no manipulada.
- La transparencia es importante para la eficiencia y eficacia gubernamental.
- La transparencia es un elemento esencial en la recuperación de legitimidad de los poderes públicos.

#### **1.1.4. La transparencia como elemento contra la corrupción.**

La transparencia como elemento contra corrupción tiene más peso en el ámbito de América Latina y en países de desarrollo que en Europa<sup>24</sup>, si bien la conexión de la transparencia contra la corrupción es también ineludible en España<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Disponible en <http://wbi.worldbank.org/>

<sup>23</sup> VILLORIA MENDIETA. «La Transparencia en los Gobiernos Locales: una puesta de futuro». Fundación Democracia y Gobierno Local. Publicación digital 2/2012. Op. cit.p.16.

<sup>24</sup> RIVERO ORTEGA, R. «Derecho Administrativo, Reformas de segunda generación, Desarrollo y Control de la corrupción: Proyecciones sobre el caso colombiano» XVIII Concurso Ensayos del CLAD

Y ello, porque esta lacra de nuestro sistema democrático es considerada como uno de los principales problemas de los españoles, tal y como se desprende del barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas, según el cuál, la corrupción y el fraude constituyen el segundo principal problema de existe actualmente en España (únicamente por detrás del paro)<sup>26</sup>.

Los medios de comunicación nos recuerdan a diario los casos de corrupción que azotan nuestras instituciones y si bien los diferentes episodios que acontecen en nuestro país han ido acompañados de una mayor persecución por los poderes públicos, lo cierto es que el tiempo nos ha ido demostrando que la persecución y represión no están consiguiendo una disminución significativa de la corrupción.

En esta situación, cabe recordar las palabras de KAUFMANN al afirmar que «no se puede combatir la corrupción combatiendo la corrupción»<sup>27</sup>. Por ello, se viene apuntando que las medidas, más efectivas, no son las que combaten la corrupción, sino aquellas medidas indirectas que fomentan el buen gobierno.

En esta línea, como señala el profesor RIVERO ORTEGA, el Derecho Administrativo puede contribuir a la prevención de la corrupción. Así el estudio de la ciencia económica demuestra la importancia del marco jurídico –y especialmente el marco jurídico público (administrativo)– sobre la economía y la limitación de los excesos de los políticos. El marco institucional tiene una notable incidencia sobre el riesgo de la corrupción. El Banco Mundial ha señalado que las instituciones constituyen «la estructura de los incentivos para el comportamiento de las organizaciones y de los individuos». Y la mayoría de estos incentivos o desincentivos están en el Derecho Administrativo. Por ello se puede afirmar que la prevención de la corrupción va ser, en gran medida una cuestión del Derecho administrativo<sup>28</sup>.

---

sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. «Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica». Caracas 2004-2005. Mención Honorífica.

<sup>25</sup> CERRILLO I MARTINEZ A. «*Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración Local*» en Anuario de Gobierno Local N° 1 2011, pp. 277-313.

<sup>26</sup> Datos accesibles en: <http://www.cis.es/cis> . Barómetro de enero 2015. Avance de resultados.

<sup>27</sup> KAUFMANN D. «*Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción*», Finanzas & Desarrollo, septiembre 2005.

<sup>28</sup> RIVERO ORTEGA, R. «*Derecho Administrativo, Reformas de segunda generación, Desarrollo y Control de la corrupción: Proyecciones sobre el caso colombiano*» XVIII Concurso Ensayos del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. «Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica». Caracas 2004-2005. Mención Honorífica.

Profundizando en la idea anterior, ya nadie duda que una mayor transparencia administrativa constituye un poderoso instrumento para la prevención y lucha contra la corrupción. Cuanto mejor conozca la sociedad cómo funcionan las Administraciones Públicas y qué decisiones toman, menos posibilidades existen de que haya corrupción y más facilidad existe para que estas actitudes puedan ser supervisadas y controladas<sup>29</sup>. Si bien, como acertadamente ha indicado CERRILLO I MARTÍNEZ citando a PEISAKHIN Y PINTO no se puede afirmar que siempre que exista transparencia disminuyan los niveles de corrupción<sup>30</sup>.

Los intentos de definir la corrupción, nos ponen sobre aviso de la diversidad de actividades que se pueden englobar en el concepto de corrupción. Las actividades entendidas como corrupción son muy diversas, incluyendo las actividades como el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, el cobro y pago de comisiones, la información privilegiada o la entrega de obsequios<sup>31</sup>.

A pesar de que como hemos visto, son numerosas las definiciones de transparencia, la que mejor describe el impacto de la transparencia en la lucha contra la corrupción, es aquella que considera que gracias a la transparencia administrativa las Administraciones Públicas son vistas como cajas de vidrio<sup>32</sup>. En todo caso, como hemos apuntado anteriormente «transparencia» posee un valor positivo por muchas razones: evoca el conocimiento de los que hay más allá; permite el paso de la luz; excluye doblez, el engaño o la corrupción; algo transparente es algo sin mácula, sin mancha<sup>33</sup>.

Por ello, la transparencia y los diferentes mecanismos que prevé, como la publicidad activa, el derecho de acceso, o la transparencia colaborativa constituyen

---

<sup>29</sup> KAUFMANND. «Replanteando gobernabilidad: Las lecciones empíricas desafían a los convencionalismos». Borrador Preliminar para Discusión, 2003, p. 12.

<sup>30</sup> CERRILLO I MARTINEZ A. «Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración Local» en Anuario de Gobierno Local N° 1 2011, pp. 277-313.

<sup>30</sup> Datos accesibles en: <http://www.cis.es/cis>

<sup>31</sup> GONZÁLEZ PEREZ afirma que «el fenómeno de la corrupción consiste en que una persona paga—empresario— y otra cobra—el servidor público—, una persona que realiza unas prestaciones y otra que las recibe: Pero ésta su vez, en su actividad pública se olvida de los intereses público—o manifiestamente los infringe— en beneficio de los intereses de aquella», en «Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas». Civitas Cizur Menor. (Navarra). 2006. p. 82. NIETO GARCÍA A. «Corrupción en la España democrática» Ariel. Barcelona, 1997.

<sup>32</sup> ALLI ARANGUREN, J.C. «El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción» en «La Administración Pública entre dos siglos: Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo» Homenaje a Mariano Baena del Alcázar. INAP. Madrid 2011.

<sup>33</sup> SANCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. «Transparencia y derecho de acceso a la información: ni tanto monta ni tanto da» en *Ciberlaw Clinic*.

elementos que previenen o desincentivan la corrupción, que generalmente está vinculada a acuerdos informales fuera de los canales oficiales y públicos para la toma de decisiones.

## **1.2. Transparencia y Protección de Datos Personales: las claves de una relación.**

Ya es un lugar común señalar que como consecuencia de la aplicación de Internet y nuevas (quizá no tan nuevas) tecnologías la Administración tiene en su poder una ingente cantidad de datos sobre cualquier persona y obtener sobre ella información vital para ella y su entorno.

Por ello, en los últimos años se han aprobado numerosas leyes protectoras del derecho a la privacidad. Europa en este sentido es un lugar de referencia obligada: todos los países de la Unión Europea cuentan con legislación sobre la materia. El art. 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce expresamente el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal del siguiente modo:

«1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan.

2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación.

3. El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente».

Tal precepto, es heredero de otros textos europeos de especial trascendencia, como por ejemplo el Convenio núm. 108 del Consejo de Europa para la Protección de las Personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, o la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales y a su libre circulación.



Por otro lado, supone un punto de partida en una nueva etapa de protección de datos de carácter personal, reconocido como derecho fundamental, autónomo e independiente del derecho a la intimidad.

En España el art. 18.4 CE ya hacía hincapié sobre estas cuestiones, emplazando a una futura ley, el establecimiento de límites al uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos. En el mismo sentido el TC, en su ya conocida Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, consolida este derecho como independiente y autónomo.

El desarrollo legal en esta materia ha venido, en nuestro país de la mano de dos grupos normativos. El primero constituido por la legislación sobre el uso de datos estadísticos. El segundo por la legislación relativa a la protección de datos personales.

Así la primera manifestación legal en el derecho español sobre esta materia parte de la LFEP de 1989, inspirada y derivada del Convenio europeo de 1981. El art. 4 dispone que «la recogida de datos con fines estadísticos se ajustará a los principios de secreto, transparencia, especialidad y proporcionalidad». Y el art. 13 define datos personales diciendo «se entiende que son datos personales los referentes a personas físicas o jurídicas que o bien permitan la identificación inmediata de los interesados, o bien conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación indirecta de los mismos».

Para la LFEP, estos datos se protegen tanto en su difusión a particulares como a otras administraciones, cuando éstas lo requieran para fines distintos de los que justificaron su obtención, en estricta aplicación del principio de especialidad. Se excluyen de esta protección los directorios de empresas o explotaciones en cuyo caso no existe secreto estadístico o cuando siendo persona física medie consentimiento del afectado o por el transcurso de 25 años de su muerte o si se desconoce ésta los 50 años de su obtención.

El alcance del secreto estadístico ocasionó, durante los primeros años de vigencia de la Ley una cierta confusión. Y ello porque, si bien el ámbito de aplicación de la ley señalaba que era las estadísticas para fines estatales, el art. 8 se refería también a «las que hayan de llevarse a término total o parcialmente con participación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales». En virtud de lo anterior, se consideraba que el Padrón municipal de habitantes quedaba comprendido en el régimen

establecido por la LFEP y en este sentido se pronunciaba el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 3 de marzo de 1992.

Sin embargo dicha Sentencia fue corregida por el Tribunal Supremo con fecha 12 de noviembre de 1996 afirmando que el Padrón municipal de habitantes no se encuentra incluido en el ámbito de la Ley estadística, teniendo características propias que le excluyen de su ámbito protector.

El segundo grupo normativo desarrolla el art. 18.4 CE, y a él pertenecen la derogada LORTAD de 1992, y la actual LOPD de 13 de diciembre de 1999.

Esta última difiere poco en términos comparativos a la anterior. Su objeto es más amplio que la LORTAD puesto que se dirige a proteger derechos fundamentales de las personas físicas (intimidad, honor personal y familiar) más amenazados por la acumulación de datos en manos de las Administraciones Públicas y particulares fenómeno que la informática se ha encargado de acentuar. La Ley ordena y regula el uso adecuado del tratamiento, automatizado o manual de los ficheros públicos o privados que contienen datos personales.

El ámbito de aplicación de la Ley se contrae a los datos de carácter personal registrado en cualquier soporte físico que los haga susceptible de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior a esos datos por los sectores público o privado -art. 2-. Se excluyen los ficheros domésticos, los tocantes a materias clasificadas y de investigación del terrorismo y delincuencia organizada. Se rigen por su normativa específica, y supletoriamente por la LOPD, los ficheros sobre régimen electoral, los de fines estadísticos, los de calificación del personal de las Fuerzas Armadas, del Registro Civil y el Central de Penados y Rebeldes, y los de la imagen o sonido procedente de las video cámaras de seguridad.

El art. 3 se encarga de la definición de los conceptos. Así son «datos de carácter personal» cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables. Por «cesión o comunicación de datos» se considera toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado. Y como «fuentes accesibles al público» se entienden aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada, por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o sin más exigencia que, en su caso, el abono de una contraprestación.

La consideración de derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, explica y justifica el contenido de los principios que configuran su núcleo esencial. Tales principios, cuya violación o desconocimiento implica la violación o desconocimiento del derecho, son los siguientes: el principio de calidad; el principio de proporcionalidad, el principio de exactitud de los datos, el principio de información a los interesados sobre las características del fichero, de su finalidad, uso y responsable, así como los derechos que le asisten: acceso, rectificación, cancelación, oposición.

La protección de datos permite, además hacer más efectivos otros derechos o libertades, como el de libertad de circulación, libertad religiosa, libertad de sindicación, acceso a las funciones públicas o el derecho al trabajo, ya que impide, o debía impedir que la información sobre las personas pueda ser utilizada en contra de sus derechos o libertades.

Sin embargo, la protección de datos también puede considerarse como un límite para el ejercicio de ciertos derechos a la información o la libertad de expresión o el derecho a la transparencia, llegándose a afirmar que la protección de datos puede dificultar el ejercicio de esos derechos. A juicio de PIÑAR MAÑAS<sup>34</sup> esto no es así en absoluto. El reto está en encontrar el justo equilibrio entre ambos derechos. Para ello cita el art. 9 de la Directiva 9/46/CE, según el cual para el tratamiento de datos personales con fines exclusivamente periodísticos o de expresión artística o literaria, los Estados miembros establecerán exenciones y excepciones sólo en la medida en que resulten necesarias para conciliar el derecho a la intimidad con las normas que rigen la libertad de expresión. Sobre este asunto se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en sentencia de 16 de diciembre de 2008, Asunto C-73/07, *Tietosuojavaltuulettu*.

Transparencia y protección de datos han de complementarse. Resulta imprescindible aclarar la relación entre ambos derechos, sobre todo teniendo en cuenta que, como hemos visto, la transparencia es fundamental en un Estado social y democrático de derecho, y que el respeto a la protección de datos no debe considerarse un obstáculo al derecho de acceso a la información, sin olvidar que uno de los límites que puede invocarse al ejercer ese derecho es el derivado de la existencia de datos de

---

<sup>34</sup> PIÑAR MAÑAS, J.L. «Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio». Fundación Alternativas. Documento de trabajo 147/2009.

carácter personal. Además ni la transparencia ni la protección de datos de carácter personal son absolutos.

En este sentido resulta pertinente la cita del Dictamen 3/99 del grupo de Trabajo del Art. 29 de la Directiva 94/46/CE, relativo a Información del sector público y protección de datos personales, en que señala que «el legislador, cuando desea que un dato se vuelva accesible al público no considera, sin embargo, que haya de convertirse en *res nullius*. Tal es la filosofía del conjunto de nuestras legislaciones. El carácter público de un dato de carácter personal, resulte de una normativa, o bien por voluntad de la propia persona a la que alude el dato, no priva *ipso facto* y para siempre a dicha persona de la protección que le garantiza la ley en virtud de los principios fundamentales de defensa de la identidad humana». Resulta necesario conciliar el respeto al derecho a la intimidad y la protección de los datos personales y en este sentido del Grupo concluye que es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Valoración caso por caso de la cuestión de si un dato de carácter personal ha de publicarse/hacerse accesible o no, y en caso afirmativo en qué condiciones y en qué soporte (digitalización o no, difusión en Internet o no, etc.)
- Principio de finalidad y legitimidad.
- Información de la personal en cuestión.
- Derecho de oposición de la persona, utilización de nuevas tecnologías para contribuir al respeto al derecho a la intimidad».

De la complejidad de este encaje es buena muestra el art. 15 de la LTGB, como consecuencia de la concepción en el Derecho español de la transparencia como principio de actuación de las Administraciones Públicas. Así el art. 105. b) CE incluido en el Título IV, sobre «El Gobierno y la Administración» y el art. 3.5 de la LRJPAC.

La LTGB dedica los arts. 14 y 15 a regular los límites del derecho de acceso y, en particular, a la articulación de este derecho con el derecho fundamental a la protección de datos personales estableciendo reglas para la resolución de un eventual conflicto entre ambas.

1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del art. 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de

diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, 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 art. 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran 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.

2. 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.

3. 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.

Para la realización de la citada ponderación, 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 art. 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 y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

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.

4. 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.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

Como puede apreciarse, el apartado 4, aun situándose casi al final del precepto, alberga una de las claves que permite la remoción de los obstáculos que dificultan el acceso a la información cuando ésta contenga datos personales: la disociación de datos, la anonimización, siempre que ésta impida la identificación de sus titulares. A partir de ahí, los niveles de protección dependen de la consideración de los datos personales como especialmente protegidos o no. Tampoco podemos olvidar en caso de no ser posible esta disociación, la alternativa que ofrece el art. 16 de la ley de permitir el acceso parcial a la información siempre que del mismo no resulte una información distorsionada o sin sentido.

Dentro de la primera categoría de datos personales existe una distinción dependiendo del tipo de dato especialmente protegido, datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, por un lado, o datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, por otro. En ambos casos, el consentimiento expreso del afectado permitiría el acceso a la información. Para el primer grupo de datos, se necesita, además, que el consentimiento se exprese por escrito, salvo que el titular de los datos los hubiese hecho manifiestamente públicos con anterioridad a que se solicitase el acceso, para el primer bloque de datos personales especialmente protegidos

o, para el segundo bloque de datos, si una norma con rango de Ley dispensara del consentimiento.

Si se trata de datos personales no especialmente protegidos, se acudirá a lo que los expertos denominan «test de daño», esto es, una 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, teniendo en cuenta los criterios que se incorporaron en la fase de proyecto en el apartado 3 de este artículo. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente las resoluciones que sean necesarias a fin de determinar los criterios de aplicación de las reglas contenidas en este apartado, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en la LTBG y en la LOPD (disposición adicional quinta de la LTBG).

En el menor nivel de protección se hallan los datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público al acceso, se concederá este.

El Director de la Agencia Española de Protección de Datos, José LuíS RODRÍGUEZ, manifiesta que las relaciones entre transparencia y protección de datos no siempre se articulan en términos de tensión o de colisión. En buen número de casos el acceso a la información pública no plantea problemas desde el punto de vista del derecho a la protección de datos. En primer lugar, no hay afectación del derecho a la protección de datos cuando la información se refiere a personas jurídicas, pues estas no son titulares del derecho, ya que el derecho a la protección de datos solo ampara a personas físicas. En segundo lugar, no hay limitaciones derivadas del derecho a la protección de datos cuando se trata de informaciones relativas a personas fallecidas, dado que estamos ante un derecho que se extingue con la personalidad, aunque sí es cierto que en este caso eventualmente pueden entrar en juego otros derechos. En tercer lugar, no existe limitación alguna cuando la información se puede proporcionar previa disociación de los datos de carácter personal, de modo que no sea posible identificar a

las personas afectadas (la LTBG hace referencia expresamente a este supuesto). De hecho, esta fórmula, la publicación de la información previa disociación de los datos de carácter personal -lo que coloquialmente se conoce como anonimización-, debería ser la regla siempre que los datos personales no sean relevantes para satisfacer el interés público que motiva el acceso a la información, pues estando en juego derechos fundamentales siempre han de priorizarse aquellas medidas que permitan alcanzar la finalidad perseguida con el menor grado de afectación posible de los derechos. Incluso cuando se plantee una tensión o un conflicto entre transparencia y protección de datos no siempre se ha de resolver a favor de la protección de datos, sino que será necesario llevar a cabo una ponderación razonada, conforme al principio de proporcionalidad, entre el interés que subyace en la solicitud y la incidencia de la divulgación de la información en los derechos de los afectados. No debe pues haber automatismos. No cabe rechazar cualquier solicitud de acceso a un documento público porque contenga datos personales, ni es admisible, como ha proclamado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, otorgar una primacía automática al objetivo de la transparencia frente al derecho a la protección de datos. Es necesario valorar las circunstancias concurrentes en cada caso concreto y buscar una solución que permita optimizar en lo posible el acceso a la información y la garantía de los derechos de los afectados, optimizar ambos en cada caso concreto.

Consecuentemente con lo expuesto, la legislación sobre protección de datos personales protege unos valores constitucionales que, al menos hipotéticamente, pueden entrar en contradicción con el derecho de acceso a la información, ya que el derecho a la intimidad, en sus diversas variantes ampara un sistema protector de los datos personales limitativo del régimen de acceso a la información.

Planteado en estos términos de un hipotético conflicto entre ambos derechos, resulta imprescindible delimitar si el acceso a la información, la transparencia es un derecho, o por el contrario se trata de un principio de actuación de las Administraciones Públicas. En consecuencia si aquella es un derecho y ésta un simple principio de actuación es evidente que la primera debe prevalecer sobre la segunda. Lo que plantea una cuestión dogmática de fuerte interés para la teoría de los derechos fundamentales.



Como señala ROLLNERT LIERN<sup>35</sup> para dar respuesta a esta supuesta colisión, la jurisprudencia del TC ha fijado unas pautas a seguir. En relación con los límites a los derechos, el TC ha señalado que «el derecho a la protección de datos de carácter personal no es ilimitado, y aunque la Constitución no le imponga expresamente límites específicos ni remita a los Poderes Públicos su determinación como ha hecho con otros derechos fundamentales, no cabe duda que han de encontrarlos en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, pues así lo exige el principio de unidad de la Constitución (SSTC 11/1981 de 8 de abril F.7 [RTC 1981, 11]; 196/1987, de 11 de diciembre [RTC 1987, 196], F.6 y respecto del art. 18, la STC 110/1984, F.4). Estos límites, o bien pueden ser restricciones diversas del derecho fundamental mismo [...] o bien pueden ser restricciones al modo, tiempo o lugar de ejercicio del derecho fundamental. En el primer caso, regular esos límites es una forma de desarrollo del derecho fundamental. En el segundo, los límites que se fijan lo son a la forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades que compone el contenido del derecho fundamental en cuestión, constituyendo una manera de regular su ejercicio, lo que puede hacer el legislador ordinario a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE» (STC 292/2000 [RTC 2000,292], F. 11).

En virtud de esta doctrina, cabe indicar que la ponderación de criterios que lleva a cabo el art. 15.3 LTBG constituye una regulación de su ejercicio en los casos concretos en los que entra en conflicto con otro derecho constitucional [el derecho de acceso del art. 105 b) CE], no pudiendo considerarse, en ningún caso, «desarrollo» del derecho fundamental reservado al legislador orgánico.

Como acertadamente señala MARTÍNEZ<sup>36</sup> lo que está en juego en la LTBG no es que regule un mero derecho de acceso de un ciudadano a un concreto expediente administrativo, si no lo que es más importante, la Ley en su art. 12 se sitúa en el ámbito del desarrollo y ejecución de las previsiones del art. 105 b) CE.

---

<sup>35</sup> ROLLNERT LIERN, G. «La regulación del derecho de acceso a la información pública mediante ley ordinaria: problemática jurídico constitucional» en Régimen Jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información. VVAA. Julián Valero Torrijos, Manuel Fernández Salmerón (Coordinadores) Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor (Navarra) 2014. pp.73-104.

<sup>36</sup> MARTINEZ R. «De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia» en Régimen Jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información. VVAA. Julián Valero Torrijos, Manuel Fernández Salmerón (Coordinadores) Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2014. pp.241-280.

Por tanto podemos afirmar que es la LTBG la ley, que en este caso, dispone que los datos personales no especialmente protegidos puedan ser objeto de tratamiento sin consentimiento desafectado como consecuencia de la concesión de acceso a la información pública en aplicación de los criterios de ponderación que la misma recoge y la cobertura que le ofrece el art. 6 LOPD.

Esta legitimidad de la LTBG de incorporación de criterios de ponderación entre la protección de datos y el acceso a la información pública, fue avalada por el informe evacuado por la AEPD sobre el Anteproyecto de la LTBG al remitirse al efecto jurídico inmediato del art. 7 f) de la Directiva 95/46/CE, declarado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2012, y a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011 (*Asunto Asnef-Fecemed*). Así señala que «el Anteproyecto establece como criterio legitimador del acceso la regla de ponderación de los derechos e intereses concurrentes en el tratamiento, consagrada por el art. 7 F de la Directiva 95/46/CE,, dotado de efecto directo según la sentencia del Tribunal de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011,[...] e incorporada por tanto al ordenamiento jurídico como una de las causas legitimadoras del tratamiento y cesión de datos de carácter personal, en plano de igualdad con las establecidas en los arts. 6, 11 y 21 de la LOPD, siempre que la información no contenga datos especialmente protegidos [...]. La propia Sentencia [...] considera que los Estados miembros gozan de un margen de maniobra, al amparo del art. 5 de la Directiva 95/46/CE, para determinar los criterios que permitan facilitar la ponderación de los derechos e intereses concurrentes en cada supuesto de tratamiento, lo que permitiría que el Anteproyecto sometido a informe pudiera habilitar igualmente los criterios que permitiesen llevar a cabo la ponderación necesaria para determinar si procede o no autorizar el acceso a una determinada información pública [...]. La ponderación prevista en el art. 11.4 del Anteproyecto [Art. 15.3 del texto final de la Ley] objeto de informe no es sino la aplicación en relación con el derecho de acceso a la información pública de la regla establecida en el art. 7 f) de la Directiva 94/46/CE»

### **1.3. La transparencia en la Unión Europea.**

Uno de los temas más en boga en el ámbito de la Unión Europea en la década de los noventa fue ciertamente el de la transparencia. En 1992 los estados miembros

tomaron conciencia de la necesidad de aproximar la Unión a los ciudadanos, lo cual pasaba por poner fin al «oscurantismo» en el que tradicionalmente habían operado las

Comunidades y amenazaba con hacerlo la propia Unión. Para ello adoptaron una serie de medidas que, desde distintos frentes, tenían como objetivo común favorecer la apertura<sup>37</sup>.

Como bien, nos recuerda GONZÁLEZ ALONSO<sup>38</sup> el principio de confidencialidad se impuso desde sus comienzos en el funcionamiento de las instituciones comunitarias, debido a los métodos de trabajo del Consejo y de la Comisión, basados respectivamente en la transacción permanente entre los distintos intereses nacionales y en la independencia de sus miembros respecto de aquellos, conduciéndoles a establecer importantes restricciones en cuanto al acceso al funcionamiento interno.

La Declaración núm. 17 del Tratado de Maastricht, relativa al derecho de acceso a la información, establece: «La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones».

El Consejo, la Comisión y el Parlamento firman en octubre de 1993 un acuerdo interinstitucional del que nace ese mismo año el Código de Conducta, documento que consagraba en la práctica el acceso a los documentos de las instituciones europeas.

Más adelante, con el Tratado de Ámsterdam se incluye en el art. 1 del Tratado de la Unión Europea una referencia a la apertura como principio que debe inspirar la toma de decisiones en la Unión; se proclama la publicidad de los resultados de las votaciones, de las explicaciones de voto y de las declaraciones en actas cuando el Consejo actúa en su capacidad legislativa (art. 207 apartado 3 del Tratado CE), y, se afirma el derecho del público a acceder a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, al tiempo que se estableció una base jurídica *ad hoc* para la aprobación

---

<sup>37</sup> MARTÍNEZ CAPDEVILLA, C. «La Transparencia en la Unión Europea». Cuadernos de Derecho Público, INAP Núm. 26, Septiembre-Diciembre 2005, p. 169-170

<sup>38</sup> GONZÁLEZ ALONSO, L.N. «Transparencia y Acceso a la información en la Unión Europea». Centro de Documentación Europea. Colex. Madrid. 2002.

de los principios generales y los límites que debían regular el ejercicio de semejante derecho (art. 255 del Tratado CE). Este precepto establece que todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión (véase también la Declaración 35, Aneja al Acta Final del Tratado de Ámsterdam).

Sobre la base de este art. 255, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron, el 30 de mayo de 2001, el Reglamento 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Este es el instrumento que hoy regula la materia, junto con lo establecido en los reglamentos internos de las tres instituciones referidas<sup>9</sup>.

Además, como nos recuerda el profesor GONZÁLEZ-VARAS<sup>39</sup> como cada institución comunitaria dispone de una normativa especial reguladora de acceso a los documentos, los preceptos anteriores han de completarse con:

- Decisión 2005/12/CE, de 10 de marzo de 2005, relativa al acceso público a los documentos del Tribunal de Cuentas.
- Decisión 2004/258/CE, de Banco Central Europeo, de 4 de marzo de 2004, relativa a los documentos del Banco Central Europeo.
- Decisión 2003/603/CE, del Comité Económico y Social Europeo, de 1 de julio de 2003 relativa al acceso al público a los documentos del Comité Económico y Social Europeo.
- Decisión 2003/64/CE, del Comité de las Regiones, de 11 de febrero de 2003, relativa al acceso al público a los documentos del Comité de las Regiones.

También cabe hacer referencia al «Código de Conducta», de la Comisión y el Consejo, de 6 de diciembre de 1993, donde se determina el régimen de acceso a los documentos en ambas instituciones.

Por otra parte, tanto el Tratado de Lisboa como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea también reconocen el derecho de acceso. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada en Niza en 2000, con el

---

<sup>39</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. «Actuación administrativa y relaciones con los ciudadanos» en Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Quinta parte. Thomson Civitas. Cizur Menor (Navarra) 2008. pp. 311-366.

mismo valor legal que los tratados, de acuerdo con lo previsto en el Tratado de Lisboa de 2007, con obligatoriedad jurídica a partir del 1 de diciembre de 2009, reconoce expresamente el derecho fundamental a la seguridad (art. 6), el derecho a la protección de datos de carácter personal (art. 8), a una buena administración (art. 41) y el derecho de acceso a los documentos (art. 42). Además, el art. 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea extiende legislativamente el derecho de acceso a documentos, aplicándose desde diciembre de 2009 a todas las instituciones de la Unión, así como a los órganos, oficinas y agencias, incluyendo el Consejo Europeo.

En estas disposiciones se prevé un régimen jurídico similar al contemplado en los Derechos de los Estados miembros, y en este sentido podría distinguirse entre el derecho de acceso a los documentos y el derecho de acceso a informaciones generales. Asimismo y, al igual que en los Estados miembros, en el ámbito comunitario se plantea el difícil equilibrio entre el deber de transparencia en la actuación de los poderes públicos y el derecho de información de los ciudadanos de la Unión Europea<sup>40</sup>.

También la transparencia pasó al texto de la «malograda» Constitución europea, ya desde su preámbulo en el que se manifiesta el convencimiento de que la «Europa ahora reunida (...) desea hondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública». El art. I-50 manifiesta que, a fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrán derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte. La Ley Europea fijará los principios generales y límites que regirán, por motivos de interés público o privado, el ejercicio del derecho a acceder a dichos documentos. Cada institución, órgano u organismo establecerá en su Reglamento Interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con la ley europea mencionada. Los arts. I-

---

<sup>40</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. «Actuación administrativa y relaciones con los ciudadanos» en Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Quinta parte. Thomson Civitas. Cizur Menor (Navarra) 2008. pp. 311-366.

46.3, I-47 y III-399 recogen otras manifestaciones del principio de transparencia en el texto.

El primer régimen de acceso a los documentos fue instaurado conjuntamente por el Consejo y la Comisión en 1993-1994. Los principios básicos de este régimen siendo válidos en la actualidad a pesar de la modificación sustancial del marco jurídico que se produjo en 2001. En cambio el Reglamento 1049/2001 introdujo importantes innovaciones que ampliaron el derecho de acceso y generaron un aumento significativo de la demanda<sup>41</sup>.

El principio general que da pie al Reglamento es el de «apertura». La apertura, como señala su segundo considerando, «permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. La apertura contribuye a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales contemplados en el art. 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Partiendo de lo anterior, pretende facilitar «el acceso más amplio posible a los documentos», al tiempo que determina los límites y excepciones a dicho acceso.

COTINO HUESO<sup>42</sup> critica que en virtud del art. 1. TUE, «la transparencia viene fundida y confundida con la apertura, siendo como es, que resulta más bien un instrumento para la participación».

Como se ha comprobado, el derecho de acceso en el Derecho Comunitario se ha vinculado con el principio de democracia, y sus exigencias de participación y control de los ciudadanos en los asuntos públicos, de transparencia<sup>43</sup>.

Asimismo el Juez comunitario ha puesto de relieve desde un principio esta vinculación entre derecho de acceso y principio de democracia y transparencia<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Informe de la Comisión sobre la aplicación de los principios del Reglamento (CE) nº 1049/2001 relativo al acceso al público de los documentos la Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Bruselas 30.1.2004. COM (2004) 45 final.

<sup>42</sup> COTINO HUESO, L. «*El nuevo derecho fundamental europeo al acceso a los documentos, transparencia e información pública*» en «Libro Homenaje a D. Iñigo Caverro». José Peña González (Coord.) Tirant lo Blanch. Valencia. 2005. pp.726-727.

<sup>43</sup> GICHOT REINA, E. «*Transparencia y Acceso a la información en el Derecho Europeo*». Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo. Sevilla 2011. p. 90.

<sup>44</sup> STJ de 30 de abril de 1996, Reino de los Países Bajos (apoyado por el Parlamento) contra Consejo (apoyado por la Comisión y por la república de Francia).

Como pone de manifiesto PIÑAR MAÑAS<sup>45</sup>, el Reglamento 1049/2001 constituye hoy por hoy la principal norma sobre el régimen de acceso a los documentos de las Instituciones. No regula con carácter general la transparencia y el derecho de acceso en el ámbito de la Unión Europea, pero sí constituye una referencia que debe tomarse en consideración.

Los beneficiarios del derecho de acceso se especifican en el art. 2.1 «todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el Reglamento». En cuanto a quienes no residan ni tengan su domicilio en un Estado miembro, las Instituciones «podrán» conceder el acceso de acuerdo con los mismos principios, condiciones y límites. Además, no es necesario acreditar un interés legítimo que justifique el acceso- el art. 6.1 del Reglamento deja sentado que el solicitante no está obligado a especificar las razones por las que lo solicita.

La no necesidad de demostrar o justificar un interés fue resaltada por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas en diversas ocasiones (sentencias de 8 de noviembre de 2007, *Bavarian Lager* contra Comisión y de 6 de julio de 2006, *Franchet y Byk* contra Comisión).

El acceso se extiende a «todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea». Por tanto, el Reglamento 1049/2001 no recoge la llamada «regla del autor» y confirma que, en principio, todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público. Como aclara PIÑAR MAÑAS<sup>46</sup>, la «regla del autor» se traduce en que «cuando el autor del documento que posea la institución [fuese] una persona física o jurídica, un Estado miembro, otra institución u órgano comunitario, o cualquier otro organismo nacional o internacional, la solicitud [debe] dirigirse directamente al mismo», es decir, al autor del documento.

---

<sup>45</sup> PIÑAR MAÑAS, J.L. «*Transparencia y protección de datos: Las claves de un equilibrio necesario*» en «Derecho administrativo de la información y Administración transparente». Ricardo García Macho (dir.) Marcial Pons. Madrid.2010, pp.81-101.

<sup>46</sup> PIÑAR MAÑAS, J.L. Op.cit. «*Transparencia y protección de datos: Las claves de un equilibrio necesario*» en «Derecho administrativo de la información y Administración transparente». Ricardo García Macho (dir.) Marcial Pons. Madrid.2010, pp.81-101.

Ahora bien, en caso de documentos originarios de terceros, las instituciones deben consultarles antes de conceder el acceso, al objeto de verificar si son o no aplicables las excepciones previstas en el repetido Reglamento. La definición de documento atiende al «contenido» y no tanto al soporte y se señala de forma expresa que cuando se solicite el acceso a un documento y sean aplicables a parte del mismo algunas de las excepciones previstas, deberán divulgarse las demás partes.

En cuanto a las excepciones, el art. 4 distingue entre las que se han llamado excepciones absolutas y excepciones relativas, considerando que las segundas están sujetas al examen de ponderación del interés público en la divulgación de los documentos. Las Instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de, por un lado, el interés público por lo que respecta a la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares, las relaciones internacionales o la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro; y, por otro, de la intimidad y la integridad de las personas, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.

Asimismo, las Instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para: a) la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual, b) los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico o c) el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoria, salvo que su divulgación revista un interés público superior.

Por tanto, el acceso del público a los documentos de las instituciones constituye el principio jurídico, y la posibilidad de denegación es la excepción (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 7 de febrero de 2002, *Kuijer* contra Consejo y de 8 de noviembre de 2007, *Bavarian Lager*). Las excepciones deben interpretarse y aplicarse de forma estricta (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 13 de septiembre de 2000, *Denkavit Nederland* contra Comisión y de 23 de noviembre de 2004, *Mauricio Turco* contra Consejo), de modo que «no frustre el principio general» de acceso.

Las excepciones deben interpretarse «a la luz del principio del derecho a la información y del principio de proporcionalidad». Las Instituciones deberán, en su caso, examinar si procede conceder un acceso parcial, limitado a los datos no amparados por las excepciones y «con carácter extraordinario, podría admitirse una excepción a dicha



obligación de conceder un acceso parcial cuando la carga administrativa provocada por la disimulación (sic) de los datos no comunicables se revelara extraordinariamente gravosa, excediendo así de los límites de lo que puede exigirse razonablemente» (sentencias del Tribunal de Primera Instancia *Kuijer*, antes citada, y de 6 de abril de 2000, también *Kuijer* contra Consejo).

En lo que se refiere a la excepción del derecho a la privacidad, la Comisión ha señalado, «la decisión sobre el acceso a los documentos que contengan datos personales debe resultar de una ponderación de los derechos e intereses en juego, a saber, por una parte la información del público y, por otra, la protección de las personas afectadas. Este balance debe hacerse caso por caso, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada caso».

Por lo que se refiere a las reclamaciones ante el Defensor del Pueblo y recurso ante los Tribunales comunitarios, la jurisprudencia ha aclarado que la respuesta a la solicitud inicial constituye sólo una primera toma de posición, que permite al solicitante invitar al Secretario General de la Comisión a reconsiderar su posición. Sólo ésta última respuesta tiene naturaleza de decisión y es susceptible de ser objeto de queja ante el Defensor del Pueblo, ésta únicamente para los ciudadanos o residentes, o sociedades con domicilio en la Comunidad, en sintonía con el art. 228 TFUE, y/o recurso de anulación ante el TG<sup>47</sup>. En consecuencia, como puede comprobarse, la normativa comunitaria no prevé la existencia de una Autoridad independiente en materia de acceso a la información, sino sólo el control por el Defensor del Pueblo y acceso a los tribunales, si bien el Convenio 205, al que luego se hará referencia, no exige su existencia.

Por último como afirma BALLESTER MARTÍNEZ<sup>48</sup>, aun cuando el Tribunal de Justicia ha obligado a las instituciones a abrir sus archivos, ha interpretado restrictivamente las excepciones a la apertura, y por otro lado ha reprobado las actitudes oscuras y evasivas de las instituciones cuyos documentos requerían los ciudadanos. Así en esta línea contradictoria, en los últimos casos el Tribunal de Justicia ha iniciado una nueva línea de interpretación de dichas excepciones que, en la práctica, puede llevar a

---

<sup>47</sup> STG de 6 de julio de 2006, *Yves Franchet y Daniel Byk* contra Comisión, asuntos acumulados T-391/03 y T-70/04, Rec. 2006, p. II-2023.

<sup>48</sup> BALLESTER MARTÍNEZ, B. «La forja jurisprudencia del principio de transparencia» UNED. Teoría y Realidad Constitucional, Núm. 28. 2011, pp.379-383.

una ampliación *de facto* de las excepciones que, como veremos, se recogen en el art. 4 del Reglamento 1049/2001. En otras palabras, asistimos hoy a la configuración del principio de transparencia del futuro, aupado a la categoría de derecho fundamental por el Tratado de Lisboa, y, sin embargo, las sentencias más recientes lo dibujan ligeramente más limitado de lo que solían.

#### **1.4. Contexto internacional de la transparencia.**

Afirma WAHEED KHAN<sup>49</sup> que «el libre flujo de la información y las ideas es central para la propia noción de la democracia y es crucial para que se respeten eficazmente los derechos humanos. En ausencia del respeto para el derecho a la libertad de expresión, la que incluye el derecho a buscar, recibir e impartir información e ideas, no es posible ejercer el derecho a votar, se violan los derechos humanos en el secreto, y no hay ninguna manera de denunciar a un gobierno corrupto e ineficiente. La garantía en la práctica de un libre flujo de información e ideas se fundamenta en el principio de que las entidades públicas tienen información, pero no para su propio uso sino en representación del pueblo. Estas entidades mantienen un vasto acervo de información y, si ésta se mantiene en secreto, se perjudica gravemente el derecho a libertad de expresión, garantizado bajo el derecho internacional y la mayoría de las constituciones nacionales».

La importancia del derecho de acceder a la información custodiada por las entidades públicas, que a veces se denomina el «derecho a saber», ha sido reconocida en Suecia durante más de 200 años. Sin embargo, es importante que, en los últimos diez años, ha alcanzado reconocimiento amplio en todas las regiones del mundo. Esto se refleja en las declaraciones autorizadas que señalan la importancia de este derecho por varios organismos internacionales, incluyendo algunos actores de la ONU y los tres sistemas regionales de derechos humanos, en garantías específicas de este derecho en muchas de las nuevas constituciones adoptadas en los países que experimentan transiciones democráticas y en la aprobación de leyes y políticas que ponen este derecho en práctica, en un número rápidamente creciente de países y organizaciones internacionales.

---

<sup>49</sup> WAHEED KHAN, A. «Libertad de información: comparación jurídica» UNESCO Segunda Edición. 2008.

Un valor fundamental que sostiene el derecho a saber es el principio de la transparencia máxima, que establece la suposición de que toda información en poder de las entidades públicas debe estar sujeta a la divulgación a menos que exista una justificación más poderosa para no divulgarla en defensa del interés público. Este principio también implica la introducción de mecanismos eficaces mediante los cuales el pueblo pueda acceder a la información, incluyendo sistemas para responder a las solicitudes, así como publicación y difusión proactivas del material clave.

En años recientes se ha producido una verdadera revolución en términos del derecho a la información. Así en el año 1990, apenas 13 países habían adoptado leyes nacionales sobre el derecho a la información, pero ahora más de 70 leyes en esta materia han sido adoptadas a nivel mundial, y otros 20-30 países están activamente considerándolas. En 1990, ninguna organización intergubernamental había reconocido el derecho a la información, pero ahora todos los bancos multilaterales de desarrollo y una serie de otras instituciones financieras internacionales han adoptado políticas sobre la divulgación de información. En 1990, el derecho a la información se veía principalmente como reforma de la administración estatal, pero hoy en día se ve cada vez más como un derecho humano fundamental.

Hasta la terminología está comenzando a cambiar. El término «libertad de información» históricamente ha sido el más común. Sin embargo, el término del «transparencia y acceso a la información» se emplea cada vez más, no sólo a nivel de activistas, sino también por funcionarios gubernamentales.

La adopción de la primera ley sobre el derecho a la información por un país del Medio Oriente, que fue en Jordania en el 2007, muestra que la tendencia ahora se extiende a todas las regiones geográficas del mundo.

También ha evolucionado el reconocimiento del acceso a la información como derecho humano fundamental. Estos adelantos incluyen la primera decisión por una corte internacional para reconocer el derecho a la información como un aspecto del derecho general a la libertad de expresión, así como decisiones por cortes superiores en el mismo sentido, y declaraciones cada vez más enfáticas por autoridades internacionales.

La primera ley de acceso a la información es seguramente la *Freedom of the Press Act* aprobada en Suecia en 1766, que permitió la publicación de documentos del gobierno y el acceso público a los mismos.

Casi dos siglos más tarde, en 1951, Finlandia aprueba una ley de acceso a la información, y en 1966, Estados Unidos, la conocida *Freedom of Information Act* (FOIA), una de las leyes más generosas en la implantación del principio de transparencia. En 1978, se aprueba la ley francesa. A finales de los noventa y principios del siglo XXI ha habido una auténtica eclosión y se ha generalizado la aprobación de leyes de transparencia y acceso a la información pública en los países de Europa occidental que aún carecían de ella, entre ellos, Reino Unido y Alemania; Italia ha aprobado las leyes de 11 de febrero de 2005, n° 15, de 14 de mayo de 2005, n° 80 y la Ley de Delegación n° 15, de 4 de marzo de 2009, cuyo art. 4° incorpora alguna referencia a la transparencia.; en los países de Europa y de Asia que se encontraban en la órbita o integrados en la Unión Soviética hasta la caída del muro de Berlín, incluida la propia Rusia, y en las restantes zonas de América Central y del Sur, Asia, África y Oceanía.

También en los países latinoamericanos existe una cada vez más consolidada cultura de transparencia y acceso a la información por influjo de Estados Unidos (significativa es Ley Federal Mexicana de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 11 de junio de 2002).

GUICHOT pone de manifiesto cómo el listado y su orden cronológico muestran que el reconocimiento y desarrollo legal del derecho de acceso a la información pública están en directa relación con el nivel de democracia de los países —con excepciones, como la tardía apuesta por este género de leyes por grandes potencias europeas como Reino Unido o Alemania, o el caso de Suiza—, habiéndose incorporado los países una vez alcanzado un relativo nivel de consolidación del sistema de democracia representativa. En la mayoría de las ocasiones, ha debido concurrir una labor activa de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción de la transparencia; de las asociaciones de periodistas y de los medios de comunicación y, en un grado difícil de discernir, de la doctrina académica. Ni siquiera esos factores han sido siempre suficientes, pues se ha necesitado, las más de las veces, un impulso político nacido en contextos de crisis de legitimación democrática, sospechas de corrupción y debilidad

gubernamental - es una muestra el caso de Estados Unidos, y la «reactivación» de la Ley tras la crisis del *Watergate*.

#### **1.4.1. Organizaciones internacionales.**

En cuanto a las iniciativas impulsadas por organizaciones internacionales, tenemos que destacar que los tres principales sistemas regionales de derechos humanos, han reconocido formalmente el derecho a la información.

##### **1.4.1.1. Consejo de Europa.**

Ciertamente el CEDH no reconoce el expresamente el derecho de acceso a la información pública. En varias ocasiones se ha planteado ante el TEDH si este derecho debe considerarse incluido en el art. 10 CEDH, al que nos hemos referido, y que alude al derecho a la libertad de expresión, y que comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar información o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

En todo caso, el TEDH siempre ha afirmado que la libertad de recibir información se caracteriza, «al menos de forma principal» como un derecho a obtenerla de los sujetos privados sin injerencia del poder público, cuidándose de no descartar que pudiera hacerse valer frente a la Administración en función de las circunstancias del caso<sup>50</sup>.

No obstante desde el año 2006 el CEDH, parece que incluyó *de facto* el derecho de acceso, y en 2009 asumió el cambio jurisprudencial en esta materia.

Como es sabido, el *ius publicum* europeo lo constituye las Declaraciones y Recomendaciones -sin carácter vinculante- y los Convenios-Tratados internacionales que como tales obligan una vez sucritos, ratificados y producida su entrada en vigor.

El CEDH de ámbito regional europeo fue constituido en 1948. La primera expresión política y jurídica adoptada en el seno de esta institución fue la Recomendación n.º R (81) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el acceso a la información de las autoridades públicas, seguido un año más tarde de la Declaración del Comité de Ministros a la libertad de expresión e información, que estipula que toda persona dentro de la jurisdicción de un estado miembro tendrá derecho

---

<sup>50</sup> Sentencia *Leander* de 26 de marzo de 1987 (acceso de una persona a su expediente policial).

a obtener, previa solicitud, la información que está en manos de las Autoridades Públicas aparte de las entidades legislativas y las autoridades judiciales. Se elaboraron otros instrumentos jurídicos hasta que en 2002, el Comité de Ministros adoptó la Recomendación Rec (2002) 2 sobre el acceso a los documentos públicos. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública tuvo su punto de inflexión en el año 2009, en el que coincide su reconocimiento por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión e información consagrada en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y su regulación mediante un instrumento vinculante, el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos. Constituye éste el primer instrumento jurídico internacional vinculante de reconocimiento de un derecho general de acceso a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas.

Para JIMÉNEZ FRANCO<sup>51</sup> este Convenio identifica un núcleo mínimo de normas básicas en los diferentes países miembros del Consejo y constituye un verdadero punto de partida para un derecho efectivo de acceso a los documentos oficiales de la región europea.

El Convenio 205 considera «documento público» todas las informaciones registradas en cualquier soporte, elaboradas o recibidas y en poder de las autoridades públicas, estén o no integrada en el sistema archivístico<sup>52</sup>. Su Memoria aclara que incluye por tanto cualquier tipo de información: textos escritos, informaciones registradas en soporte sonoro o audiovisual, fotografías, correos e información en soporte electrónico, como bases de datos, debiendo tener los Estados un margen de apreciación a la hora de definir qué es un documento cuando la información está almacenada electrónicamente en bases de datos.

Contiene, pues, un concepto amplísimo de documento, que incluye cualquier información registrada en cualquier soporte, y que dado lugar a la entrada aquellos inexistentes, como tales, pero que pueden generarse con facilidad extrayendo la información registrada en bases de datos.

---

<sup>51</sup> JIMENEZ FRANCO, E. «Administración Pública y corrupción: iniciativas legislativas de lege ferenda para una nueva cultura de integridad». Actualidad Administrativa Núm. 5 (quincena del 1 al 15 de marzo de 2012), pp. 538 y ss.

<sup>52</sup> Artículo 1.2 b).

Por lo que se refiere a los titulares de Derecho, el Convenio 205 reconoce el derecho sin discriminación alguna tanto a las personas físicas como jurídicas, sin discriminación alguna, incluido por el origen nacional o el lugar de residencia, sin necesidad de acreditar interés alguno -Art. 2.1 y 4.1-.

En cuanto al ámbito subjetivo, el Convenio extiende su ámbito a las autoridades administrativas, incluidos los Gobiernos, a los Órganos legislativos y judiciales en la medida en que lleva a cabo funciones administrativas, y a las personas, físicas o jurídicas privadas en la medida en la que ejercen autoridad administrativa-Art. 2.a.i.- Y añade-Art. 2.a.ii.- que para mejorar la transparencia, los Estados parte pueden ampliar el campo de aplicación por medio de una declaración en el momento de la firma del Convenio, para incluir plenamente a los poderes legislativo o judicial o las personas privadas físicas o jurídicas en la medida en que ejerzan funciones públicas o funcionen gracias a fondos públicos. Esta solución obedece a la disparidad de regulaciones de los Derechos estatales, donde la opción mayoritaria limita el ámbito subjetivo al poder ejecutivo, no extendiéndose al poder judicial ni al legislativo.

#### ***1.4.1.2. Organización de Estados Americanos***

El Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (ACHR)<sup>53</sup> es un tratado legalmente vinculante que garantiza la libertad de expresión en términos similares a incluso más fuertes que los instrumentos de la ONU. En 1994, la Asociación Interamericana de Prensa, ONG regional, organizó la Conferencia Hemisférica sobre la Libertad de Expresión, que adoptó la Declaración de Chapultepec, conjunto de principios que amplían la garantía de la libertad de expresión mediante el Artículo 13 de la ACHR.

La Declaración reconoce explícitamente el derecho a la información como un derecho fundamental, que incluye el derecho a acceder a información que está en manos de entidades públicas: 1. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos 2. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público, y aunque dicha declaración no tuvo una condición jurídica formal, los Jefes de

---

<sup>53</sup> Adoptado en San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. OEA. Serie de Tratados n° 36, vigente desde 18 de julio de 1978.

Estado o Gobierno de unos 30 países en las Américas, así como numerosas otras personas prominentes, han suscrito la Declaración.

La Relatoría Especial, establecida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1997<sup>54</sup> ha reconocido en muchas ocasiones que el derecho a la información es fundamental, e incluye el derecho de acceder a información que está en manos de entidades públicas. En su Informe Anual a la Comisión en 1999, indicó: El derecho de acceder a información oficial es uno de los fundamentos de la democracia representativa. En un sistema de gobierno representativo, sus representantes deben responder ante las personas que les encargaron su representación y la autoridad de tomar decisiones sobre asuntos públicos. Al individuo que delegó la administración de los asuntos públicos a sus representantes le corresponde el derecho a la información. Información que el Estado usa y produce con el dinero de sus contribuyentes.

En octubre del 2000, en un adelanto importante, la Comisión aprobó la Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión<sup>55</sup> que es el documento oficial más completo hasta la fecha sobre la libertad de expresión en el sistema interamericano.

La Asamblea General de la OEA ha dado seguimiento a los Principios adoptando resoluciones sobre el acceso a la información pública cada año desde 2003. Estas resoluciones resaltan la obligación de los Estados Miembros de «respetar y promover el respeto para el acceso de todos/as a la información pública», respeto que se considera como «requisito para el propio ejercicio de la democracia». Las resoluciones también exhortan a los Estados a «promover la adopción de cualquier disposición legislativa o de otro tipo que sea necesaria para asegurar el reconocimiento y la eficaz aplicación del derecho».

En la Declaración de Nueva León, adoptada en 2004, los Jefes de Estado de las Américas dijeron así: «El acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos. Nos comprometemos a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones

---

<sup>54</sup> Comunicado de Prensa ACHR, n° 2/98, de 6 de marzo de 1998.

<sup>55</sup> 108° Sesión Regular: 19 de octubre de 2000.



necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información»<sup>56</sup>.

### ***1.4.1.3. Unión Africana***

Los adelantos en cuanto al derecho a la información en la Unión Africana han sido algo más modestos. Sin embargo, a Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptó una Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África en octubre del 2002<sup>57</sup>. La Declaración es una formulación oficial de la garantía de libertad de expresión formulada en el Artículo 9 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. La Declaración claramente endosa el derecho de acceder a la información que está en manos de entidades públicas, diciendo: «Las entidades públicas no detentan la información para sí mismas sino como custodios del interés público, y toda persona tiene derecho de acceder a esta información, con sujeción tan sólo a las reglas claramente definidas por la Ley». El mismo principio continúa, expresando varios rasgos clave del derecho a la información.

## **1.4.2. Iniciativas Nacionales.**

### ***1.4.2.1. Estados Unidos***

La Constitución de los Estados Unidos incluye fuerte protección para el derecho de la libertad de expresión, aunque se expresa en términos negativos al prohibir al Congreso la aprobación de ninguna ley que restrinja la libertad de expresión o de la prensa.

Pese a la falta de protección constitucional, los Estados Unidos fue uno de los primeros países en consagrar el derecho a la información, después de Suecia y Finlandia, adoptando legislación para dar vigencia a este derecho en 1966 en la forma de la Ley de Libertad de Información (Ley de DI).

La Ley ha sido enmendada varias veces desde su adopción y pese a sus altibajos, es justo decir que se ha desarrollado una cultura significativa de apertura en el gobierno, impulsada no sólo por la Ley de DI sino también por las actividades de denunciantes, así como la Ley de Privacidad, que da acceso a la información personal que está en

---

<sup>56</sup> Declaración de Nuevo León, 13 de enero de 2004.

<sup>57</sup>32º Sesión Ordinaria de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, 17-23 de octubre 2002. Banjul. La Gambia.

manos de autoridades públicas, la Ley de Gobierno a la Luz del Sol, que requiere divulgar las deliberaciones de ciertas entidades, principalmente las que tienen directorios, y la Ley de Comités Asesores Federales, que requiere que los comités que asesoran a las entidades federales sean abiertos. Además, todos los 50 Estados individuales ahora tienen sus propias leyes sobre el derecho a la información.

El mayor impulso al concepto de Gobierno Abierto se sitúa en el *Memorandum de Transparencia y Gobierno Abierto*<sup>58</sup> que el presidente Obama emitió su primer día como presidente en enero de 2009. En este memorándum el Presidente se dirigía a los departamentos y agencias de la Administración americana para poner en marcha un ambicioso plan de transparencia, participación pública y apertura en las acciones del gobierno. En este memorándum, que dio lugar posteriormente a una directiva de *Gobierno Abierto*, se planteaba una estrategia política basada en la redacción de una nueva *Ley de Acceso y Transparencia a la Información Pública*.

El portal *Data.gov*, lanzado en mayo de 2009, constituye la iniciativa tecnológica más relevante dentro de la estrategia de *Gobierno Abierto* de los Estados Unidos. Este portal proporciona acceso a los datos que genera el gobierno federal americano. Tras esta iniciativa, el gobierno americano ha impulsado otras más especializadas, como es el caso de un sistema de búsqueda centralizado (*usasearch.gov*<sup>59</sup>) que permite encontrar con más facilidad datos, herramientas y páginas web institucionales, o el portal *usaspending.gov*<sup>60</sup> orientado a hacer más transparente la rendición de cuentas de la administración americana.

Como ha destacado Foro de la Sociedad Civil<sup>61</sup>, junto a la iniciativa pública, debe mencionarse el importante impulso proporcionado por la sociedad civil, que, con la base proporcionada por la Administración, ha impulsado diferentes iniciativas, muchas de ellas con la forma jurídica de fundaciones, para facilitar el análisis de los datos públicos, y la canalización de la influencia hacia el poder político. Cabe destacar la actividad de la *Sunlight Foundation* que ha desarrollado proyectos como *Political Party Time*<sup>62</sup>, *Open Secrets*<sup>63</sup> o *Little Sis*<sup>64</sup>. Pueden también destacarse otras iniciativas

---

<sup>58</sup> [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/)

<sup>59</sup> <http://seach.usa.gov>

<sup>60</sup> <http://www.usaspending.gov/>

<sup>61</sup> Foro de la Sociedad Civil. Tribunal de la Sociedad Civil en España. «Transparencia y Buen Gobierno». Elisa de la Nuez.

<sup>62</sup> <http://politicalpartytime.org/>

como *govtrack.us*, creada para supervisar las actividades del Congreso, o *washingtonwatch.com*, que persigue el control de gasto del Gobierno.

#### **1.4.2.2. Reino Unido**

El Reino Unido presenta un interesante rompecabezas sobre el derecho a la información, con el contraste entre sus vibrantes medios de comunicación social que operan en un clima de respeto relativamente robusto para la libertad de expresión, versus un gobierno que tradicionalmente ha sido extremadamente reservado. Esto explica la extraña situación en la cual la Ley de Libertad de Información del 2000 (Ley de DI) no se aprobó en el Reino Unido hasta noviembre del 2000, mucho tiempo después de que la mayoría de las democracias establecidas habían adoptado semejante ley, e incluso entonces no entró en vigencia totalmente hasta enero del 2005. Esta adopción tardía de la ley sobre el derecho a la información fue pese a una larga campaña por los grupos de la sociedad civil nacional, que venían presionando para esta ley durante décadas. En octubre del 2001, poco después de los ataques del 11 de septiembre en los Estados Unidos, el gobierno retrasó la ejecución de elementos clave de la Ley hasta enero del 2005. La Ley de DI del Reino Unido incluye garantías que son buenas prácticas y un amplio alcance de aplicación, conjuntamente con varias medidas promocionales innovadoras. Por ejemplo, introduce la idea de un esquema de publicación para la publicación proactiva, proporcionando una herramienta flexible para incrementar el alcance de la información sujeta a la divulgación a través del tiempo. Al mismo tiempo, se debilita gravemente con un régimen de excepciones sumamente extenso. No sólo son amplias en sus términos, pero muchas carecen de ninguna prueba de perjuicio y no están sujetas a la prevalencia del

Cabe también citar el *informe Nolan*, que se fraguó a petición del Primer Ministro británico, a finales de 1995. Se constituyó un Comité de Expertos para proponer unas Normas de Conducta en la Vida Pública, referidas a la actividad parlamentaria y administrativa. Dicho Comité, presidido por el Juez *Nolan* emitió, en mayo de 1995, un primer informe, con algunas recomendaciones, entre ellas, las que se refieren a los principios que han de inspirar la actuación de políticos y funcionarios públicos que incluye la transparencia como uno de los siete principios de la vida pública

---

<sup>63</sup> <https://www.opnesecrets.org/>

<sup>64</sup> <https://littlesis.org/>

británica y por la que «los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan».

La *Freedom of Information Act de 2000* consagra la facultad de todos los ciudadanos de obtener información sin necesidad de justificación y sin ningún requisito formal para acceder a ella, al declarar pública toda la que se encuentra en poder de las Administraciones, sin otro límite que la seguridad del Estado y la protección de datos de carácter personal .

Pero es en Diciembre de 2009, cuando el gobierno del entonces primer ministro GORDON BROWN, incorpora el *Gobierno Abierto* en la agenda política con la aprobación de un plan de actuación específico: *Putting the Frontline First- Smarter Governmenf*. Este plan pretende adoptar las nuevas tecnologías para informar mejor a los ciudadanos, garantizarles nuevos derechos a la información y reducir los trámites burocráticos.

Al igual que en el caso de Estados Unidos, esta iniciativa ha dado lugar a la creación de un portal *data.gov.uk*, que proporciona acceso a los datos de la administración pública del Reino Unido.

También en el Reino Unido, junto a las iniciativas públicas, han surgido iniciativas de la sociedad civil. *UK citizens on-line democracy*<sup>65</sup> ha impulsado plataformas como *My Society*<sup>66</sup> o *They Work For You*<sup>67</sup>. Por su parte otra fundación, *Open Knowledge Foundation* ha promovido movimientos por la transparencia gubernamental como *Where Does My Money Go*<sup>68</sup>.

#### **1.4.2.3. Australia**

El gobierno australiano publicó en Diciembre de 2009 el programa *Open government Engage- Getting on with Government 2026*<sup>69</sup> con la que se sumaba al grupo de países con una apuesta decidida por el Gobierno Abierto. Tras la publicación del programa, en julio de 2010, se aprobaba la *Declaration of Open Government*, que establecía tres principios en su política de apertura y transparencia.

---

<sup>65</sup> <http://www.ukord.or.uk>

<sup>66</sup> <http://www.mysociety.org/>

<sup>67</sup> <http://www.theyworkforyou.com/>

<sup>68</sup> <http://www.wheredoesmymoneygo.org/>

<sup>69</sup> <http://www.alr.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/ALRC77.pdf>

- Acceder a la información y establecer una cultura pro-acceso en el seno del gobierno australiano.
- Colaborar con los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las políticas gubernamentales.
- Participar, en el sentido de fomentar la creación de un sistema de Gobierno más consultivo y participativo.

Esta política se plasma en la creación del portal institucional de datos públicos *data.australia.gov.au*, similar a los lanzados por Estados Unidos y el Reino Unido. Para implicar a la sociedad civil en el desarrollo del *Gobierno Abierto*, el Gobierno australiano ha puesto en marcha concursos para aplicaciones informáticas de apertura y reutilización de los datos públicos, como *App My State*<sup>70</sup>.

#### **1.4.2.4. Finlandia**

Finlandia puede considerarse un país pionero en materia de Gobierno Abierto, puesto que el acceso a la información pública y el intercambio de datos se convirtió en una prioridad de la administración en fechas incluso anteriores a las mencionadas para los países anglosajones. En el año 1999, Finlandia publicó el *Act on the Openness of Government Activities*<sup>71</sup> que regulaba el derecho de acceso a los documentos públicos. Esta nueva ley suponía una reforma para aumentar la transparencia en las actividades del Gobierno y poder mejorar las posibilidades para participar en el debate público.

Sin embargo, en el año 1999 las posibilidades tecnológicas no eran las mismas que las que están disponibles hoy en día. Aunque la regulación recogía los principios de Gobierno Abierto muy similares a los publicados por los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido, en 1999 el desarrollo tecnológico era aún incipiente y no ofrecía las posibilidades que hoy están disponibles para hacer realidad estos principios.

El portal de acceso a los datos públicos en el caso de Finlandia fue hasta 1014 *data.suomi.fi*, incorporado en el portal de gobierno electrónico *finés.suomi.fi*. A partir de esta fecha se abrió en la administración pública el servicio de datos abierta *avonindata.fi*.

---

<sup>70</sup> <http://www.premier.vic.gov.au/app-my-state.html>

<sup>71</sup> <http://www..finlex.fi/pdf/saadkaan/E9990621.pdf>

También el gobierno de Finlandia, para impulsar la participación de la sociedad civil ha impulsado un concurso de nuevas aplicaciones para la apertura de los datos públicos (*Apps for Democracy Finland*).

#### **1.4.2.5. Países Latinoamericanos.**

Los países latinoamericanos, al menos en lo que respecta a su normativa, también han sido muy activos en este ámbito. México tiene una ley de transparencia desde 2002<sup>72</sup>, y en la última década la comisión de información creada para garantizar este derecho ha recibido más de un millón de solicitudes.

Reconoce la protección de datos personales y considera información reservada aquella que pueda comprometer la seguridad nacional. La información denominada clasificada es secreta durante 12 años.

En Chile, la legislación data de 2008<sup>73</sup> e impone a todos los organismos estatales entregar en un plazo máximo de 20 días la información que cualquier ciudadano desee solicitar. Además, de manera obligatoria, las reparticiones públicas deben informar a través de sus webs sobre su estructura, personal, remuneraciones que reciben sus empleados, los contratos firmados con otras instituciones, las transferencias de fondos efectuadas y los resultados de las auditorías a las que están sujetas.

---

<sup>72</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 11 de junio de 2002.

<sup>73</sup> Ley 20285, de 28 de agosto de 2008, sobre Acceso a la Información Pública.

## 2. CAPÍTULO II: LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO.

### 2.1. Antecedentes normativos: ya hay normas.

La mayoría de la doctrina afirma que hasta la aprobación de la LTBG, España era uno de los escasísimos países occidentales que carecía de una ley de acceso a la información pública. Pero como indica GUICHOT<sup>74</sup> en realidad, hay que hacer una aclaración importante, a veces desconocida y soslayada: en España sí existía una regulación específica y múltiples leyes sectoriales del derecho de acceso a la información pública, y que incorporan principios de transparencia, pero era tan raquítica, y tan poco adaptada a la era digital que hasta pasaba desapercibida para los ojos de la ciudadanía. El art. 105 b) de la CE lo reconoce, cuando establece que la ley regulará 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.<sup>75</sup>

Este reconocimiento del principio de transparencia por parte del legislador ordinario ha sido acogido por el Tribunal Supremo al afirmar que «la transparencia informativa constituye uno de los principios que deben presidir las actividades públicas»<sup>76</sup>

ALONSO TIMÓN<sup>77</sup> opina que el principio de transparencia está insito, al menos, en otros 22 preceptos de la Constitución, como si se tratase de un halo cuyo objetivo es convertir lo invisible en visible. Justifica el hecho de que no exista ninguna referencia expresa a este principio en el contexto histórico en el que se aprueba la norma fundamental, momento en el que existían otras necesidades más urgentes a las que dar respuesta.

---

<sup>74</sup> GUICHOT REINA, Emilio, «*La transparencia en España: estado de la cuestión*». Obra conjunta. «El derecho a saber y el deber de la privacidad: el acceso a los documentos». Tabula. Salamanca.2012. p. 262

<sup>75</sup> Como señala su Exposición de motivos: «La Ley, por tanto, no parte de la nada ni colma un vacío, absoluto sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencia, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses de los ciudadanos».

<sup>76</sup> STS, Sala 1ª, Sección 1ª, de 27 de junio de 2011.

<sup>77</sup> ALONSO TIMON, Antonio J. «*El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho*». Revista Asamblea, Núm. 27, 2012.

El art. 37 de la LRJPAC lo desarrollaba, eso sí, con graves deficiencias y lagunas: se limitaba a documentos relacionados con procedimientos terminados y archivados, establecía restricciones adicionales a las previstas en la Constitución, inclusivas de una cláusula abierta (podía ser denegado el acceso cuando prevalecieran razones de interés público, intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo dispusiera una ley) que hacía depender la efectividad del derecho, *de facto*, de una decisión discrecional de la Administración, máxime cuando el acceso se condicionaba, además, a que no obstaculizara el funcionamiento de los servicios públicos. A todo esto, GUICHOT<sup>78</sup> sumaba la falta de regulación de un procedimiento o instituciones de tutela que liberase al demandante de información de tener que acudir a un costoso y lento proceso judicial con efectos disuasorios.

Como sabemos, el art. 37 pasa ahora a remitirse a la regulación contenida en la LTBG, dándose nueva redacción a la letra h) del art. 35, que reconoce para los ciudadanos el derecho de acceso a la información pública, archivos y registros. En este mismo precepto se establece el deber de la Administración de informar a los ciudadanos de las obligaciones que tiene que atender en sus relaciones con ella, o a obtener información y orientación acerca de los requisitos técnicos y jurídicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar (letra g). Además, el art. 3.5 de la Ley dispone que en sus relaciones con los ciudadanos, las Administraciones Públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y participación, principios que han obtenido recientemente respaldo judicial (SSTS de 31 de julio de 2007 y 3 de junio de 2008). ALONSO TIMÓN, sin embargo, advierte sobre la falta de alcance que este precepto presentaba más allá de las Administraciones (no afectaba al ejecutivo ni a los restantes poderes públicos).

Como traslación de esta regulación básica al ámbito de la Administración General del Estado, la LOFAGE fija como uno de los principios de funcionamiento de su Administración: el de transparencia de la actuación administrativa (art. 3.2 g).

---

<sup>78</sup> GUICHOT REINA E. «La transparencia en España: estado de la cuestión». Obra conjunta. «El derecho a saber y el deber de la privacidad: el acceso a los documentos». Tabula. Salamanca. 2012. pp.259-288



Como indica PIÑAR MAÑAS<sup>79</sup> tampoco resolvía el problema de la transparencia, la «pionera» en la materia, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, ya que pese a considerar que cualquier documento administrativo forma parte del mismo, cualquiera que sea su antigüedad y el tipo de acceso en el que obre, resulta que parece regular el régimen de acceso sólo una vez abandonen los archivos de las oficinas o de gestión y pasen a los centrales.

Junto con esta regulación, hay que mencionar la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LAIA) y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, aprobadas al calor de la necesidad de transponer sendas directivas comunitarias (LRISP).

Por su parte, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE) reconoce, ante todo, el derecho de todos los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones por medios electrónicos, pero sin que ello suponga una más amplia regulación del derecho de acceso que se contenía en LRJPAC.

Ese mismo año, el EBEP enuncia el deber de sigilo de los empleados públicos como deber de confidencialidad, y lo sitúa junto al de transparencia (art. 52). Se establece tanto que los empleados deben guardar la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, como que deben informar a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan el derecho de conocer.

Otras normas que enuncian el principio de transparencia como eje o principio de sus contenidos son la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), la Ley 4/2007, de 3 de abril, sobre transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones Públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas, y la más reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES).

En el TRLCSP, la transparencia en la contratación pública, tiene como manifestación fundamental la obligación de publicidad de las licitaciones a través del

---

<sup>79</sup> PIÑAR MAÑAS, José Luis: «Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario equilibrio». Documento de trabajo 147/2009. p. 81

perfil de contratante y de los respectivos boletines oficiales y en todo caso, en la Plataforma de Contratos del Sector Público, por ello se establecen una serie de actos que, con carácter de mínimos, deben ser objeto de publicidad para garantizar el interés de los operadores económicos.

En este contexto, y al igual que ocurriera en otros países, en España, en medio de una importante crisis de confianza institucional y política, se produjo, en palabras de GICHOT<sup>80</sup> la «tormenta perfecta de la transparencia».

Así, el Congreso de los Diputados instó al Gobierno mediante la resolución núm. 33 aprobada tras el Debate sobre el Estado de la Nación de 2010, sobre el derecho de libre acceso a la información pública a: «1. Presentar, en el presente año, un Proyecto de Ley de acceso a la información pública para toda la ciudadanía de obligado cumplimiento para todos los poderes del Estado, las entidades que ejercen funciones públicas y aquellas otras que perciban fondos públicos. 2. Limitar dicho derecho de acceso en los supuestos previstos en la Constitución y los Convenios internacionales, con pleno respeto a los derechos fundamentales, y mediante resolución debidamente motivada. 3. Garantizar que en dicha ley se determine un trámite para la obtención de la información sencillo, rápido y gratuito que, en caso de incumplimiento o denegación, dé derecho a un proceso eficiente de reclamación y apelación. 4. Atribuir a una autoridad independiente la garantía del derecho al libre acceso a la información pública y, en consecuencia, la competencia para resolver sobre la entrega de la información solicitada».

A partir de ese momento se presentan distintas iniciativas parlamentarias por los diferentes grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados (Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, Grupo Parlamentario Mixto y Grupo Parlamentario Popular), a las que se sumó la presión ciudadana a través de algunos movimientos sociales, como el conocido como 15-M, «Democracia Real Ya», que abanderó como una de sus reivindicaciones más señeras la necesidad de aprobación de una Ley de Transparencia, o la «Coalición Pro Acceso», creada en octubre de 2006, a la que aun hoy se siguen adhiriendo organizaciones no

---

<sup>80</sup> GUICHOT REINA, E. «El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. pp.17-62.

gubernamentales y prestigiosas asociaciones. Finalmente, a esta demanda de reforma acabaron uniéndose también los medios de comunicación, de muy diferente signo.

Haciéndose eco de ella, el Congreso aprobó, por unanimidad, el 21 de junio de 2011 una moción en la que instaba al Gobierno a presentar un proyecto de ley de Transparencia antes de agosto, lo que provocó que el Gobierno Socialista aprobara en 23 de marzo de 2012 un Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública cuya iniciativa recibió muchas críticas y desembocó en la aprobación de un nuevo Anteproyecto, en el mes de julio, en el que se incorporaron ligeras modificaciones respecto al anterior, sometándose a informe de la AEPD y del Consejo de Estado.

La tramitación en el Congreso de los Diputados se prolongó algo más de un año desde el 4 de septiembre de 2012, fecha de calificación por la Mesa.

Como novedad, se introdujo la incorporación de comparencias de expertos ante la Comisión Constitucional, siendo los principales puntos de debate: el reconocimiento o no del derecho de acceso a la información como integrante del derecho fundamental a la libertad de información; la ampliación del ámbito subjetivo; regulación de los *lobbies*; el régimen sancionador o de incentivos por incumplimiento y cumplimiento, respectivamente, de la Ley; carácter del silencio; la creación de un órgano de control independiente; y la procedencia o improcedencia de regular el buen gobierno.

Habiéndose planteado enmiendas a la totalidad por varios grupos parlamentarios, el 30 de mayo de 2013, se celebró el debate, en el que por parte del Gobierno se informó de importantes cambios en el texto fruto de los consensos políticos correspondientes, si bien y pese a las negociaciones habidas, los principales grupos siguieron planteando prácticamente las mismas objeciones a excepción de el grupo socialista, por razones obvias.

Posteriormente se abrió el plazo de enmiendas al articulado y se avocó la competencia para su aprobación por el Pleno, y una vez superado el accidentado debate de las enmiendas (varios grupos se retiraron de los trabajos al no accederse a su petición de aplazamiento hasta la comparencia del Presidente del Gobierno en el Congreso para dar explicaciones sobre el caso Bárcenas, incorporándose posteriormente), el Proyecto fue aprobado el 18 de septiembre de 2013. Finalmente y con una rápida

tramitación en el Senado, el 28 de noviembre de 2103, fue definitivamente aprobada la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

## **2.2. Ámbito de aplicación.**

### **2.2.1. Objeto de la Ley.**

El artículo 1 de la LTBG declara que «esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquellas actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que debe cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento».

Como indica el propio Preámbulo, la Ley tiene un triple alcance: 1º.- incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, que se articula a través de las obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas, 2º.- reconoce y garantiza el acceso a las información- regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo 3º- y, por último, establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsable públicos así como las consecuencias jurídicas de su incumplimiento, convirtiéndose en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública.

De este modo, como acertadamente manifiesta FERNÁNDEZ RAMOS<sup>81</sup>, «por razones anudadas a la coyuntura político-económica en un mismo texto se han incluido los contenidos referidos a la transparencia y el «buen gobierno», y ello con cierta crítica de la doctrina, siendo considerado por el mismo autor como «un conjunto deslavazado de modificaciones en el régimen de altos cargos».

Entre algunos de los aspectos positivos y negativos de la LTGB, que han sido puestos de manifiesto durante su tramitación, podemos destacar los siguientes:

#### **a) Fortalezas.**

- Se obliga a suministrar información a los adjudicatarios de contratos públicos y se amplía la información económico-administrativa que debe hacerse pública (contratos, informes de auditoría y fiscalización, etc.).

---

<sup>81</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. *«Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno»*. Madrid. Tecnos. 2014. p.45.

- Se incluye como infracción el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de información.
- Se refuerza la independencia del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con un nuevo sistema de nombramiento/cese que mejora el que existía en el anteproyecto.

**b) Déficits.**

- No se prevé la publicidad de las agendas de los altos cargos, las actas de las comisiones de contratación (recomendación de la Comisión de Expertos).
- Se sigue pensando en clave de procedimientos administrativos y burocráticos.
- No se aprecia un sistema de incentivos adecuados para poner en marcha un círculo virtuoso de la transparencia.
- El establecimiento del silencio negativo para la falta de resolución de las solicitudes de acceso a la información pública.

La indefinición del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental.

**c) Algunas propuestas de futuro.**

VILLORÍA MENDIETA<sup>82</sup> identifica los siguientes retos para que una estrategia de transparencia y acceso a la información sea efectiva:

- Establecimiento de un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz.
- Simplificación exigente de normas y procedimientos.
- Desarrollo de una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada.

---

<sup>82</sup> VILLORÍA MENDIETA, Manuel: «Algunas reflexiones sobre el Anteproyecto de la Ley de Transparencia. Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno», Boletín de Función Pública del INAP, Núm. 9. 2012.

- Agilidad en la provisión de información y en el tratamiento de la misma, con un buen procedimiento de solicitud, demanda, quejas y recursos.
- Reutilización de los datos, por todos los usuarios que lo deseen, a bajo coste.
- Implantación de un sistema de incentivos al cumplimiento.
- Diseño de un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos.
- Formación de los funcionarios afectados, técnica y en valores, con un presupuesto suficiente.
- Designación de un órgano político impulsor con relevancia y peso político y un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros.
- Gestión de la comunicación con las redes sociales.
- Desarrollo de una estructura organizativa y técnica que permita su adecuada implantación.

No obstante una de las críticas más extendidas de esta Ley ha sido la falta de la calificación del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental<sup>83</sup>, colocando a éste, en una posición claudicante frente al derecho de protección de datos, reconocido como derecho fundamental, y ordenado por la LOPD con justificación «habida cuenta de que el derecho de acceso a la información se encuentra reconocido en el artículo 105. b) CE, desarrollado hasta ahora por un precepto de rango ordinario» (Memoria del Proyecto de Ley). Opción acogida por la Ley que, según GICHO,T tiene sin duda importantes argumentos a su favor. Sostiene que existen argumentos de peso para defender, en la actualidad, que el derecho de acceso es una manifestación concreta del derecho a recibir información consagrada en el artículo 20.1. d) CE, de modo que de dicho derecho deriva el correspondiente deber de la Administración de facilitar el libre acceso a la información administrativa, como

---

<sup>83</sup> Documento de la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa, Oficina del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación, “Comentarios al anteproyecto de la ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, abril 2012. Así también la Coalición Pro Acceso o la Asociación de Archiveros y Gestores de Documentos Valencianos.

imperativo del principio de publicidad y transparencia, en directa conexión con el principio de de democracia<sup>84</sup>.

Como dijo B. BERGARECHE, experto ante la Comisión Constitucional del Congreso «es que 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. El proyecto tiene demasiados objetivos que han ido sepultando el objetivo primario y, en mi opinión, primordial, que era servir de paso, de señal simbólica pero también jurídica para el objetivo real, que es cambiar la cultura administrativa, burocrática, de pesados orígenes napoleónicos, por una cultura democrática del siglo XXI, de las nuevas tecnologías, en la que los ciudadanos tienen muchísimos más mecanismos de participación y muchas maneras de dar su voz». ¿Se trata quizás, como señala DE LA NUEZ citando la novela de Lampedusa «El Gatopardo» de la necesidad de cambiar todo para que nada cambie?

Para DE LA NUEZ<sup>85</sup> de este problema básico de concepción del derecho a la información pública como un derecho administrativo derivan casi todos los problemas de la Ley, y ello porque nace anticuada partiendo de un paradigma ya superado, y que sigue siendo el de el Derecho Administrativo tradicional, en el que la Administración es concebida como una *potentior persona* frente a un ciudadano que se considera (utilizado la terminología anglosajona) el «dueño», siendo el agente el gobernante o el gestor público. Y ello es así, porque la Ley pese a sus buenas intenciones, utiliza su apoyo normativo en al artículo 105, b) CE precepto que regula el derecho de archivos y registros y no otros derechos, de mayor intensidad democrática, como hubiera sido deseable. Ya hemos visto como estos derechos con reconocimiento constitucional como derechos fundamentales son el derecho a la participación política (art. 23) o a la libertad de información y expresión (art. 23). No obstante hay que entender que se trata de una

---

<sup>84</sup> GUICHOT REINA, E. «El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. pp.17-62.

<sup>85</sup> DE LA NUEZ SANCHEZ-CASCADO, C. TARÍN QUIRÓS (Coordinadores) «Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno» La Ley Grupo Wolters Kluwer. Madrid. 2014. p.87.

decisión política que refleja una visión de la transparencia y del derecho a la información muy limitado.

En relación con el derecho de acceso a los archivos y registro administrativos reconocidos en el art. 105 b) CE, el Tribunal Supremo ha dicho lo siguiente<sup>86</sup>: «Refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica al poder) y al estado de Derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la Ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contenciosa-administrativa)».

No obstante, al Alto Tribunal aclara que el art. 105 b) CE «remite expresamente a la configuración legal el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos como derecho no fundamental, aunque relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva».

Por último, cabe insistir en que la posibilidad de articular el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental estaba avalada por la propia Declaración de Derechos Humanos<sup>87</sup> y a la existencia de tratados internacionales que así lo consideran, como el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, que al reconocer el derecho a la libertad de expresión incluye como parte de su contenido el derecho a recibir y difundir información e ideas sin interferencias de las autoridades públicas.

## **2.2.2. Ámbito subjetivo.**

### **2.2.2.1. Consideraciones generales.**

Aunque de por sí, la determinación del ámbito subjetivo de la aplicación de una norma jurídica constituye una cuestión básica de la misma, en el presente caso, como

---

<sup>86</sup> SSTS, Sala 3ª, Sección 6ª, de 30 de marzo de 1999 y Sala 3ª, Sección 3ª, de 16 de diciembre de 2011.

<sup>87</sup> Artículo 19, referido a la libertad de expresión opinión y de investigación que incluye el derecho a investigar y recibir opiniones.



bien ha señalado parte de la doctrina<sup>88</sup> la delimitación de los sujetos obligados por su Título I relativo a la «Transparencia de la actividad pública» ha sido una de las cuestiones que ha centrado el debate público y de los expertos en la tramitación de la Ley, convirtiéndose en un tema recurrente en la comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, influenciado por la aparición de múltiples casos de corrupción ligados a algunas de las instituciones del Estado, mostrando, de este manera, a la LTBG, como un eficaz instrumento de lucha contra la corrupción.

Se recoge en los artículos 2 y 3 de la Ley cuyo texto final ha supuesto una importante ampliación de los sujetos obligados respecto al texto final, particularmente por haber incluido a la Casa del Rey, y fundamentalmente, y muy a su pesar, a los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales<sup>89</sup>.

Ciertamente, el ámbito subjetivo de aplicación de la ley entraña una gran complejidad, tal como se deduce del apartado 2 de artículo 2 de la LTBG, cuando se manifiesta que a los efectos de lo previsto en el título I, se entiende por Administraciones Públicas los organismos y entidades incluidos en las letras a) a d). Esto significa que, dependiendo del artículo en el que nos situemos de la Ley (incluso, dependiendo del apartado), el ámbito subjetivo de aplicación puede verse alterado. Por esta razón, debe prestarse especial atención en cada artículo y apartado a los destinatarios-obligados de cada prescripción, ya que no son siempre los mismos. Por ejemplo, el art. 6.1 alude a los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del título I, el art. 6.2 a las Administraciones Públicas y el art. 8.3 únicamente a los sujetos mencionados en el art. 3.

---

<sup>88</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «*Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*». Madrid. Tecnos. 2014, DE LA NUEZ SANCHEZ-CASCADO, E. TARÍN QUIRÓS (Coordinadores) «*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno*» La Ley grupo Wolters Kluwer. Madrid. 2014. BARRERO RODRIGUEZ, C. «*Ámbito subjetivo*» Obra Conjunta. «*Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. pp. 63-94.

<sup>89</sup> Los representante de CC OO y UGT ante la Comisión Constitucional del Congreso pretendieron diferenciar entre «financiación ordinaria» de las subvenciones públicas que obtienen para programas concretos. «Esto no es financiación, sino partidas finalistas para cursos o programas tasados». DSCD. Comisiones, núm. 336, 6 de junio de 2013.

La incorporación a la Ley de nuevos sujetos trasciende, como acertadamente indica BARRERO<sup>90</sup>, al simple dato cuantitativo; con ella se produce una alteración fundamental en el propio criterio definitorio del ámbito de aplicación del que partía el Proyecto de Ley, trayendo consigo la previsión de niveles distintos de aplicación a la Ley, en la medida que a las entidades privadas que reciban subvenciones públicas, bien en términos absolutos, o bien en términos relativos sólo se les va a aplicar, y no todas, el régimen de publicidad activa, y no por consiguiente, las normas reguladoras del derecho de acceso a la información. En otros términos, la regulación de «Transparencia de la actividad pública» sólo rige en su integridad para los sujetos determinados en el artículo 2.1., esto es, las entidades que prestan un servicio público o desarrollan una competencia pública.

Como muy gráficamente ha expuesto DE LA NUEZ<sup>91</sup> «la Ley de Transparencia, en este ámbito delimita una serie de círculos concéntricos, de manera que hay una primera categoría de entes públicos a los que se aplican todos los preceptos de la Ley de Transparencia, que estaría formada por las Administraciones públicas territoriales o los entes que les equiparan a efectos de esta norma, seguidos por otro círculo a los que solo se les aplican algunos preceptos de la Ley, donde se encontrarían los entes constitucionales y los entes de base privada como las Corporaciones públicas a los que la Ley de Transparencia se les aplica con mucha menos intensidad y solo con sus actuaciones sujetas al Derecho Administrativo. En otro círculo se encontrarían los sujetos obligados por el artículo 3 (partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, así como entidades privadas financiadas total o parcialmente con fondos públicos). Y por último en el tercer círculo se encontrarían aquellos entes privados sujetos a obligaciones de información en los términos previsto en el artículo 4».

El presidente del Tribunal de Cuentas, durante la comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados durante el mes de enero de 2013, opinaba, que debería incrementarse el nivel de transparencia de la gestión que

---

<sup>90</sup> BARRERO RODRIGUEZ, «Ámbito subjetivo» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. pp. 63-94.

<sup>91</sup> DE LA NUEZ SANCHEZ-CASCADO, C. TARÍN QUIRÓS (Coordinadores) «Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno» La Ley grupo Wolters Kluwer. Madrid. 2014. pp.89-184.

llevan a cabo las entidades de naturaleza privada que reciban significativos volúmenes de fondos públicos y cuya actividad tenga interés público o repercusión social, bien sea a través de su normativa específica o bien mediante su inclusión expresa en el ámbito de aplicación de la ley de transparencia, siendo a su juicio más adecuada la primera de las soluciones.

#### **2.2.2.2. Entidades consideradas Administraciones Públicas.**

El artículo 2.2 de la LTBG dispone que a los efectos de lo previsto en este Título, se entiende por Administraciones públicas los organismos siguientes:

- a) 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.
- b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.
- c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.

Este artículo, que se corresponde básicamente con el artículo 2.1 de la LRJPAC (en este caso con la inclusión de las Ciudades de Ceuta y Melilla), contempla en primer lugar el régimen de todas las Administraciones territoriales: La Administración General del Estado, las Administraciones de la Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local, cuya identificación no plantea a priori excesivas dificultades.

#### 2.2.2.2.1. Administraciones territoriales.

Por lo que se refiere a la Administración General del Estado, la sujeción a la Ley es absoluta, encontrándose su regulación en la LOFAGE.

En cuanto a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, como más adelante se verá con más detalle, la sujeción a la LTBG es más limitada y aunque sus obligaciones de publicidad activa quedan plenamente sujetas a las disposiciones de los artículos 6 a 8 de la Ley en todas sus actividades, lo cierto es que, si existe normativa autonómica será esta la que resulte de aplicación en primer lugar en el su ámbito territorial y en los términos que establezcan las disposiciones que los regulen. En aquellas Comunidades que han aprobados sus leyes de transparencia se aprecia, en este ámbito, algunas diferencias respecto a la Ley estatal.<sup>92</sup>

Respecto a la Administración Local conviene recordar, como ya veremos con mayor profundidad más adelante, que la LBRL, dedica el Capítulo IV a la «Información y participación ciudadana», regulando consiguientemente ambas materias.

Por lo que se refiere al control y supervisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es importante resaltar que la Ley se limita solo a la Administración General del Estado, de manera que las CCAA y Entidades Locales pueden estar sometidas a otros órganos de control independientes, en particular los que puedan establecer las normativa autonómica, no disponiendo la ley estatal de una obligación con claridad aplicables a estas entidades, ya que se limita en la disposición Adicional Cuarta, bajo el epígrafe «Reclamación» a señalar que «La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, contra las resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de

---

<sup>92</sup> Ley 4/2006 de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública Gallega; Ley 4/2011 de 31 de marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears; Ley Foral 11/2012 de 11 de junio de la transparencia y del Gobierno Abierto. Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.; Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 19 /2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno de Cataluña; Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

Cuentas y Defensor del Pueblo en el caso de esas mismas reclamaciones sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo».

Lo que parece posible es que las CCAA atribuyan por convenio el control y supervisión del cumplimiento de las obligaciones de publicad activa al órgano estatal, dada la previsión contenida en el párrafo segundo de esa misma Disposición Adicional y la Exposición de Motivos de la propia LTBG en aras al principio «pro transparencia».

2.2.2.2.2. Las Entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.

En segundo lugar el artículo 2.1 b) menciona las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.

La regulación de las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, se recoge en la Disposición adicional sexta de la LOFAGE que dispone que les serán de aplicación las previsiones de esta Ley, relativas a los Organismos autónomos, salvo lo dispuesto en el régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable de las Entidades gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, así como el relativo a la impugnación y revisión de sus actos y resoluciones y a la asistencia jurídica, será el establecido por su legislación específica, por la Ley General Presupuestaria en las materias que sea de aplicación y supletoriamente por esta Ley.

Su sujeción a la Ley es plena al estar consideradas como Administraciones Públicas, esto es, están sujetas a las obligaciones de transparencia activa (arts. 6, 7 y 8) y a las obligaciones de transparencia pasiva (art. 17 y ss.), así como al control del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Por lo que se refiere a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social, es importante resaltar, en primer término que, según las define TRLS, en los artículos 68 y ss. son asociaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ( hoy Ministerio de Empleo y Seguridad Social) que con tal denominación se constituyan, sin ánimo de lucro y con sujeción a las normas reglamentarias que se establezcan, por

empresarios que asuman al efecto una responsabilidad mancomunada y con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que le sean legalmente atribuibles.

Sus funciones se regulan en el párrafo 3º de dicho precepto, pero lo más importante, por lo que aquí interesa, y que motiva precisamente que la LTBG las considere sujetos obligados en términos similares a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, es la naturaleza o titularidad de los ingresos obtenidos por estas mutuas, como consecuencias de las primas por accidentes de trabajo, así como los bienes muebles e inmuebles que en puedan invertir dichos ingreso, siendo considerados como parte del patrimonio de la Seguridad Social.

Consecuentemente quedan sujetas a las obligaciones de transparencia activa (arts. 6, 7 y 8) y a las obligaciones de transparencia pasiva (art. 17 y ss.), así como al control del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

#### 2.2.2.2.3. Otras Entidades.

Se incluye en este apartado las entidades previstas en las letras c) y d) del art. 2 LTBG, esto es: Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.

Por lo que se refiere a las entidades descritas en el apartado c), es relevante destacar que a los efectos de la LTGB las obligaciones de publicidad y concurrencia en los procedimientos selectivos del personal laboral. Así mismo y porque se refiere a su patrimonio, al igual que los Organismos Autónomos están obligados a mantener actualizado su inventario de bienes y derechos tanto propios como adscritos y sus modificaciones se remitirán anualmente al Ministerio de Economía y Hacienda. En cuanto a la contratación se rigen por las previsiones de la legislación de contratos del Sector Público.

Respecto a entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas, la mención expresa a las Universidades Públicas, es a juicio de LA NUEZ<sup>93</sup> de singular trascendencia dada la tradicional opacidad con la que funcionan estas instituciones amparadas en la LOU y la elección de sus órganos de gobierno

Por último, todas ellas son consideradas Entidades territoriales y por lo tanto están sujetas a las obligaciones de transparencia activa (arts. 6, 7 y 8) y a las obligaciones de transparencia pasiva (art. 17 y ss.), así como al control del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

### ***2.2.2.3. Otras Entidades y Órganos de Derecho Público***

2.2.2.3.1. Las Corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho Administrativo.

De conformidad con el apartado c) del artículo 2 quedan sujetas también a la aplicación de la LTBG este tipo de Corporaciones, entre las que destacan las Cámaras de Comercio, los Colegios Profesionales y otras instituciones semejantes como pueden ser los Colegios de Notarios y Registradores.

Su inclusión resulta relevante dado su debatida naturaleza pública o privada.

Por lo que se refiere a su sujeción a la Ley, estas Corporaciones Pública sólo deberán cumplir las obligaciones de publicidad aditiva y pasiva establecidas en la Ley para aquellos entes que no tienen la consideración de Administraciones Públicas en relación con sus actividades sujetas al Derecho Administrativo, esto es, aquellas actividades en las que se ejerzan funciones o potestades propias de las Administraciones Públicas.

En cuanto al contenido concreto de información a suministrar de forma activa sería la recogida en los artículos 6, 7 y 8, salvo las obligaciones previstas en el art. 6.2 y 8.2, si bien hay que indicar que resulta más que dudoso que resulte de aplicación el art.

---

<sup>93</sup> DE LA NUEZ SANCHEZ-CASCADO, C. TARÍN QUIRÓS (Coordinadores) «*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno*» La Ley grupo Wolters Kluwer. Madrid. 2014. pp.89-184.

7 y gran parte del 8 que por su propia naturaleza, se refiere básicamente a las Administraciones Públicas.

#### 2.2.2.3.2. Instituciones y Organismos Constitucionales.

La letra f) del art. 2.1 LTBG incluye en su ámbito de aplicación a: La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

Al igual que apuntábamos con las instituciones descritas en el apartado anterior, el ámbito de aplicación de estas instancias solo alcanza a «sus actividades sujetas al Derecho Administrativo». Y una actividad tal, es la regulada por esta rama del ordenamiento jurídico, auxiliar o de apoyo a los servicios de la función constitucional o estatutaria.

En definitiva, como apunta BARRERO<sup>94</sup>, la LTBG ha optado por circunscribir la plena aplicación de sus mandatos al poder Ejecutivo, de tal forma que solo las «funciones administrativas» de otros Poderes del Estado, en términos del artículo 1.2 CEADP, se vean afectadas por ella.

A juicio de DE LA NUEZ<sup>95</sup> «esta restricción supone una limitación infundada y difícilmente justificable desde un punto de vista político, en la medida en que la mayor parte (y la más relevante) de la actividad de estos órganos queda así fuera del ámbito de aplicación de la Ley». No obstante, afirma, resulta coherente con la configuración del derecho a la información como un derecho de carácter administrativo y con el principio de que la regulación en algunos casos debería tener rango de ley orgánica, respetar el principio de autonomía de estas instituciones o las previsiones constitucionales.

---

<sup>94</sup> BARRERO RODRIGUEZ, «Ámbito subjetivo» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. pp. 63-94.

<sup>95</sup> DE LA NUEZ SANCHEZ-CASCADO, C. TARÍN QUIRÓS (Coordinadores) «Transparencia y Buen Gobierno». *Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno*» La Ley grupo Wolters Kluwer. Madrid. 2014. pp.89-184.



Por su parte FERNÁNDEZ RAMOS<sup>96</sup> manifiesta que «es discutible la determinación de órganos y entidades de esta letra. Así la LTBG extiende el poder legislativo al Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, de modo que estos órganos están sujetos a la Ley en relación con sus actividades sujetas al Derecho administrativo, lo que considera como un exceso del legislador que no se compadece con las exigencias del Convenio 205».

Por lo se refiere al Tribunal de Cuentas puede entenderse que quede excluido en cuanto que titular de una función jurisdiccional propia (el llamado enjuiciamiento contable) pero no, en el resto de sus funciones, incluías las relativas a la fiscalización del sector público.

En el ámbito jurisdiccional, la LTBG obliga exclusivamente al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial «en relación con sus actividades al Derecho administrativo», esta limitación resulta, a juicio de la mayoría de la doctrina correcta desde el punto de vista del Tribunal Constitucional pero no así la limitación de la ley al Consejo general del Poder Judicial por cuanto las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, ejercen por delegación de aquellas funciones gubernativas, por lo que la actuación de estos órganos debería estar sujeta a la LTBG<sup>97</sup>.

No se entiende muy bien la inclusión en este grupo, referido a órganos constitucionales y estatutarios, del Banco de España, pues como es sabido es una Entidad de Derecho Público y como tal debería encajar en las letras c) o d) del apartado 1, negando su condición de Administración Pública. Pero sobre todo lo que no se entiende muy bien, la limitación a sus actividades sujetas al Derecho administrativo, quedando, de esta forma excluida una amplísima actividad, además de la limitación prevista en la Ley de política monetaria.

La Casa de su Majestad el Rey, es un organismo no fácil de encuadrar en alguna de las categorías de organismos públicos existentes en nuestro ordenamiento. Si bien su Real Decreto regulador renuncia a su integración en la Administración General del

---

<sup>96</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Madrid. Tecnos. 2014. pp.71-102.

<sup>97</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Madrid. Tecnos. 2014. pp.71-102.

Estado, sí establece que en su organización y funcionamiento deben aplicarse principios y criterios propios de ésta, además los órganos de la Administración deben prestar asesoramiento y apoyo evitando así, por razones de economía, la creación de órganos funciones paralelas a los de la Administración del Estado (personal de alta dirección, funcionarios de carrera, funcionarios eventuales y personal laboral), por lo que hay que tener presente, que parte de la información de la Casa del Rey vendrá obligada por la LTBG en la medida que sea información que la sea titular la propia Administración.

#### **2.2.2.4. Entidades Jurídico-privadas integrantes del sector público.**

2.2.2.4.1. Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.

En relación con las sociedades mercantiles, la LTBG sigue un criterio cuantitativo, que prevalece en la legislación administrativa (arts. 2.1 de la LGP; 3.1 del TRLCSP y 166 de la LPA), diferente al imperante en el ámbito del Derecho Comunitario.

Como acertadamente señala BARRERO<sup>98</sup> «el art. 2.1. g) LTBG quizás haya errado tanto por exceso como por defecto. En exceso, por cuanto incluye a sociedades que deberían estar al margen del precepto por cuanto no han sido creadas para satisfacer necesidades de interés general y desarrollan una actividad puramente mercantil e industrial». Y por defecto, en la medida que ha dejado fuera de su ámbito a un importante grupo de sociedades que son controladas por un mecanismo distinto del derivado de la titularidad del capital.

Por lo que se refiere al grado de sujeción a la Ley, deberán cumplir las obligaciones previstas en el art. 6.1 y 8 en cuanto a transparencia activa y arts. 17 y ss. en cuanto a transparencia pasiva. No quedan sujetas al control y supervisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Respecto a este tipo de Entidades, el Tribunal Supremo ha declarado que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa al enjuiciar la conformidad a Derecho de la falta de información por parte de una sociedad mercantil constituida para

---

<sup>98</sup> BARRERO RODRIGUEZ, «Ámbito subjetivo» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. pp. 63-94.

la gestión directa de un servicio público, puesto que de esta manera, «se evita la llamada de huida del Derecho administrativo y de los consiguientes controles por parte de entidades que gestionan servicios públicos, en la que debe hacerse efectivo el derecho de participación en los asuntos públicos que garantiza el artículo 23.1 de la Constitución»<sup>99</sup>.

Así mismo alguna jurisprudencia había entendido que el derecho de acceso alcanza a las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local, en relación a la cual el abanico de potestades con que cuenta la Corporación Local en orden al control contable, económico y financiero «hace difícil creer que la demandada no pueda disponer del documento solicitado»<sup>100</sup>.

2.2.2.4.2. Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.

La letra h) del art. 2.1.LTBG incluye también en su ámbito de aplicación a las «fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones». En consecuencia, y según la propia norma, la Ley es aplicable a todas las «fundaciones del sector público».

La condición de fundación del sector público, de acuerdo con la normativa vigente viene condicionada por dos notas: la naturaleza jurídica del fundador y el carácter público de las aportaciones. No obstante GUICHOT<sup>101</sup> plantea que el problema puede darse a la hora de valorar el encaje de determinadas fundaciones en ese concepto, como las fundaciones públicas sanitarias o las fundaciones del Patrimonio Nacional, que cuentan con un régimen jurídico singular.

Por su parte FERNÁNDEZ RAMOS<sup>102</sup> apunta que la remisión a la legislación en materia de fundaciones para determinar cuáles son las fundaciones del sector público, puede ser una técnica dudosa, pues la «Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, se aplica exclusivamente a las fundaciones del sector

---

<sup>99</sup> STS, Sala 3ª, Sección 7ª, de 28 de octubre de 2002.

<sup>100</sup> STSJ de Andalucía de 29 de marzo de 2004.

<sup>101</sup> GUICHOT REINA, E. «El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. pp.17-62.

<sup>102</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Madrid. Tecnos. 2014. pp.71-102.

público estatal, mientras que para fundaciones autonómicas hay que acudir a la legislación propia de cada Comunidad Autónoma, y aunque en la práctica el criterio seguido sea similar, no parece razonable que la delimitación del ámbito de aplicación de una ley básica quede a criterio de las propias Comunidades Autónomas».

En definitiva, aquellas fundaciones que se considere que son «fundaciones del sector público» quedan sujetas a las obligaciones del art. 6.1 y 8 de la Ley y también a las obligaciones de transparencia pasiva de los arts. 17 y ss. LTBG, si bien no parece que queden sometidas al control y supervisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a tenor de lo dispuesto en el art. 9 de la Ley.

#### 2.2.2.4.3. Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo.

Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación.

Este apartado de la letra i) del art. 2.1. LTBG hace referencia a las Comisiones bilaterales y Conferencias sectoriales entre el Estado y las Comunidades Autónomas a los que se refiere el art. 5 de la LRJPAC y en el ámbito local, a las asociaciones creadas por entidades locales. La disposición Adicional 5ª de la LBRL dispone que «las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en él, la legislación del Estado en materia de asociaciones».

No obstante, si bien la Ley extiende expresamente su ámbito subjetivo, a casi a todos los órganos constitucionales y estatutarios, a las Corporaciones de Derecho Público y, sobre todos a las entidades jurídico- privadas que integran el sector público,

como apunta DE LA NUEZ<sup>103</sup> «la sujeción a la LTBG queda condicionada en este punto a que carezcan de estructura administrativa propia, en cuyo caso, entiende que sería dicha “estructura” la que quedaría sujeta a la Ley puesto que estaríamos en presencia del algún órgano o ente público de los previstos en el art. 2 y en la medida en que le resulten de aplicación a su “peculiar naturaleza” las obligaciones contenidas en el Título I que son las referentes a la publicidad activa y al derecho de acceso a la información pública».

Por lo que se refiere a sus obligaciones respecto a la LTBG, tienen las obligaciones previstas en el art. 5 (principios generales), 6.1 y 8, en este último con las matizaciones derivadas de su especial regulación. En cuanto al derecho a la información, quedan sujetos a lo dispuesto en los arts. 17 y ss., sin que estén sometidos al control y supervisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

#### **2.2.2.5. Otros sujetos obligados.**

El artículo 3, bajo el título «Otros sujetos obligados» dispone que: Las disposiciones del capítulo II de este título serán también aplicables a:

- a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.
- b) 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 por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

Este artículo incorporado durante la tramitación parlamentaria, había sido reclamado, por lo que a partidos políticos y sindicatos se refiere, por diversas organizaciones no sólo por la función pública que realizan, sino también por el hecho de la mayoría de su financiación es con fondos públicos, según fuentes del Ministerio de la Presidencia<sup>104</sup>. También el Consejo de Estado señaló que si bien la opción de no inclusión en el Anteproyecto de Ley de estas entidades «no se considera objetable»

---

<sup>103</sup> DE LA NUEZ SANCHEZ-CASCADO, E. TARÍN QUIRÓS (Coordinadores) *«Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno»* La Ley grupo Wolters Kluwer. Madrid. 2014. p. 142

<sup>104</sup> Informe sobre la consulta electrónica del Anteproyecto de Ley de 3 de agosto de 2012. Ministerio de la Presidencia.

dado que «no participan de la misma naturaleza que el resto de los sujetos mencionados en el artículo 2» si que parecía aconsejable «hacer extensivo a su ámbito de actuación el principio de transparencia especialmente en lo relativo a los fondos públicos que perciben y al uso que de tales fondos realizan». Aunque su requerimiento no fuera atendido por el Gobierno, este aspecto de la Ley cobró una enorme trascendencia pública, alimentado con toda seguridad, como de forma explícita señala DE LA NUEZ por la sucesión ininterrumpida de escándalos de corrupción y despilfarro que han afectado a partidos, sindicatos y organizaciones empresariales, debido a la tradicional opacidad en que se ha desarrollado la financiación y la actividad de los partidos políticos y sindicatos.<sup>105</sup>

Los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales se incorporan al ámbito subjetivo de la Ley, por su importante trascendencia pública y relevancia constitucional. Para el resto de las entidades se ha optado por un criterio cuantitativo, que parece aconsejable ya que la inclusión de cualquier entidad privada receptora de recursos públicos sin tope alguno hubiera supuesto una extensión de su ámbito difícil de calcular, principalmente en un país como el nuestro tan subvencionado en todos los ámbitos, donde resulta difícil encontrar entidades privadas de toda naturaleza o condición que no reciba subvenciones de carácter público.

El párrafo b) hace referencia a sujetos de Derecho Privado sin funciones públicas o constitucionales relevantes pero que perciben una parte importante de sus ingresos del sector público. Como afirma DE LA NUEZ<sup>106</sup> «el legislador español ha adaptado la regla *follow money* de la doctrina anglosajona para exigir la transparencia de aquellas entidades –distintas a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales- que, con independencia de su carácter privado, se financian fundamentalmente con cargo a fondos públicos, si bien ha establecido criterios de proporcionalidad atendiendo a la importancia en términos relativos o absolutos de dicha financiación».

---

<sup>105</sup> DE LA NUEZ SANCHEZ-CASCADO, C. TARÍN QUIRÓS (Coordinadores) «Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno» La Ley grupo Wolters Kluwer. Madrid. 2014. p.p. 143-144.

<sup>106</sup> DE LA NUEZ SANCHEZ-CASCADO, C. TARÍN QUIRÓS (Coordinadores) «Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno» La Ley grupo Wolters Kluwer. Madrid. 2014. p. 147.

Respecto a su naturaleza, como advierte FERNÁNDEZ RAMOS<sup>107</sup> conviene realizar alguna observación, así en primer término hay que resaltar que el precepto se refiere a «entidades privadas» lo que implica que ha de tratarse de entidades jurídico-privadas, de modo que no resulta de aplicación a las personas físicas o naturales. En otro término han de incluirse todas las subvenciones y ayudas percibidas, cualquiera que sea su procedencia (europea, estatal, autonómica y local), si bien de conformidad con el concepto de subvención previsto en la LS no se computan los beneficios fiscales y los beneficios en las cotizaciones a la Seguridad Social o el crédito oficial. Respecto al ámbito temporal del precepto (perciban durante el período de un año) se desprende que se refiere a años naturales vencidos.

En cuanto al alcance del sometimiento a la Ley de las entidades del artículo 3, hay que tener en cuenta, en primer término que únicamente les es de aplicación las obligaciones de publicidad activa, y no en la misma medida que los sujetos contemplados en el art. 2. Así no les será de aplicación el principio contemplado en el art. 5.1 (obligación de que información se publique periódicamente y de que esté actualizada). Si estarán obligados a facilitar la información prevista en el art. 6.1 (información institucional y organizativa), pero no la prevista en el art. 6.2 ya que está prevista exclusivamente para las Administraciones Públicas. Por el contrario, sí les incluye el art. 8 como sujetos obligados en relación con la publicidad activa que afecta a la económica, presupuestaria y estadística, si bien los únicos contratos y convenios que tendrán que publicar serán los celebrados con una Administración Pública. De la misma manera se restringe la publicidad de las subvenciones o ayudas públicas percibidas a los supuestos en que éstas procedan de una Administración Pública. Tampoco están sometidas al control y supervisión el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

#### **2.2.2.6. Obligación de suministrar información.**

En el art. 4 de la LTBG, estamos en presencia de una obligación que afecta tanto a personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores en tanto que prestadoras de servicios públicos o en la medida que ejerzan potestades administrativas.

---

<sup>107</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno Ley 19/2013, de 9 de diciembre ». Madrid. Tecnos. 2014. p.97.

Dado el ámbito subjetivo de la Ley era evidente que quedaban fuera del mismo las entidades jurídico-privadas, aunque ejercieran funciones públicas o prestaran servicios públicos. No obstante ya alguna sentencia, y en aplicación de la LRJPAC, había considerado accesible una determinada información, en poder de una entidad vinculada a la Administración en virtud de un convenio de colaboración<sup>108</sup>.

Para algunos autores<sup>109</sup> lo destacable es que en este supuesto la obligación de proporcionar información le es exigible no directamente por los ciudadanos sino solo por las Administraciones de las que dependen, o las que prestan servicios o por cuenta de la cual ejercen determinadas potestades. Esta obligación, como señala el precepto se extiende también a los adjudicatarios de los contratos públicos si bien en este último caso sólo en los términos previstos en el propio contrato.

El Consejo de Estado ya criticó este apartado, principalmente con el grado de sujeción de estas personas al cumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos siguientes y con la forma en que debe articularse en la práctica su relación con la Administración.

Según el Dictamen, de la lectura del precepto se desprende que dichas personas, entre las que se encuentran los concesionarios, farmacéuticos o los gestores, se configuran como una suerte de «colaboradores indispensables para el cumplimiento por parte de las Administraciones de las obligaciones de publicidad activa».

Apunta, igualmente, el Consejo, el problema que supone aclarar el sentido y alcance que ha de darse al concepto de servicio público, dada la amplísima variedad de actividades y supuestos que pueden quedar comprendidos dentro de esta expresión.

El legislador, atendiendo las sugerencias del Consejo de Estado en el Dictamen al Anteproyecto de Ley, ha añadido en cuanto a la exigencia de información que la misma se producirá «previo requerimiento» al sujeto obligado, no imponiéndose, pues una obligación de carácter general, si no únicamente a las derivadas de las concretas peticiones que realicen los ciudadanos o de las obligaciones de publicidad activa impuestas a los sujetos obligados que impone la Ley.

---

<sup>108</sup> STSJ de 18 de noviembre de 2002.

<sup>109</sup> DE LA NUEZ SANCHEZ-CASCADO, E. TARÍN QUIRÓS (Coordinadores) *«Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno»* La Ley grupo Wolters Kluwer. Madrid. 2014. p. 184



En cuanto a los contratistas del sector público el legislador no ha tenido en cuenta la advertencia del Consejo de Estado sobre la conveniencia de modificar este precepto en la medida en que deja «la determinación del contenido y la extensión de esta obligación» a «la voluntad de las partes» pudiendo «llegar a quedar desplazadas las previsiones contenidas en el anteproyecto, y con ello, modificarse por vía contractual los deberes de publicidad activa que la Ley impone».

Tampoco se contemplan las consecuencias del incumplimiento de estas obligaciones, por lo que su correcto cumplimiento dependerá del buen hacer de los sujetos obligados. En este aspecto también el Consejo de Estado requirió al Gobierno a que estableciese la sanción correspondiente a dicha infracción, importante «no sólo para evitar quiebras al principio de seguridad jurídica, sino también para reforzar el carácter imperativo del deber de suministro de la información que podría verse desvirtuado si no se sancionara de algún modo la falta de colaboración prevista».

## 2.3. Publicidad Activa

### 2.3.1. Principios generales.

La publicidad activa, constituye a juicio de GICHOT<sup>110</sup>, «la gran tendencia revolucionaria en materia de transparencia y acceso a la información, fundamentalmente de manos de Internet», y en este sentido, se trata quizás de la parte más avanzada de toda la LTBG, ya que dicha obligación comporta que «las autoridades pongan a disposición de todos *motu proprio*, sin esperar el planteamiento de solicitudes individuales, en especial aquella más relevante para alcanzar la finalidad par la que nació el derecho de acceso a la información: posibilita el conocimiento, la participación y el control de las personas sobre los asuntos públicos».

Efectivamente, como recuerda la Comisión Europea, en informe sobre la aplicación en 2011 del Reglamento CE nº 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión<sup>111</sup> «la necesidad de solicitar el acceso a los documentos se reduce a medida que la Comisión ha ido

---

<sup>110</sup> GUICHOT REINA, E. «El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. pp.17-62.

<sup>111</sup> Bruselas 2 de agosto de 2012. COM (2012) 429 final.

«aumentando gradualmente la divulgación activa de documentos e información a través de los sitios web públicos».

El art. 5 establece los principios generales a los que se sujeta la obligación de publicidad activa de la información que se relaciona en los arts. 6 a 8 de la ley. El apartado 2 de este artículo hay que interpretarlo conjuntamente con lo dispuesto en la disposición adicional primera, que establece el carácter supletorio de la ley con respecto a las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información.

No obstante conviene recordar que la LTBG se nos presenta como una regulación de mínimos, dotado de carecer básico, en el sentido de que estas disposiciones se aplican «sin perjuicio» de lo que establezca la normativa autonómica o específica que pueda imponer un régimen más amplio de publicidad. Asimismo la ampliación puede venir de la pura práctica administrativa, ya que nada se opone a ello ni existe aquí reserva de ley alguna.

Destaca, en primer término, la obligación de que información se publique periódicamente y de que esté actualizada, por lo que no será suficiente las publicaciones puntuales o que no se actualicen periódicamente, por lo que la Ley parte de un principio de permanente actualización, si bien la norma no pudo concretar la periodicidad, aunque de la lectura de la misma puede intuirse su vocación de actualización inmediata.

Tampoco se pronuncia la Ley sobre el alcance temporal de la información a suministrar, si bien hay que entender que se refiere a la información producida a partir de la entrada en vigor de la LTBG, lo contrario, esto es, la publicación de contratos subvenciones etc., concedidas en el pasado, sería desproporcionado

El artículo remite, en lo que se refiere a los límites de publicidad, a lo dispuesto en los arts. 14 y 15 (que agrupan los límites al derecho de acceso a la información pública). Respecto de estos últimos, los del art. 15, que traen causa de la normativa de protección de datos, sin embargo, establece una especialidad que se incorporó al texto de la Ley en el momento de aprobación del proyecto, consistente en permitir la publicidad de la información que contenga datos especialmente protegidos, siempre que se lleve a cabo la previa disociación de los mismos. Una previsión similar se incorpora, también en la fase de proyecto, al apartado 4 del art. 15, al regular el derecho de acceso a la información pública.

Como hemos visto, este artículo se remite al 15, en cuyo apartado 1 se establecen distintos límites para suministrar información que contenga datos especialmente protegidos, dependiendo de si se trata de los datos enunciados en el apartado 2 o 3 del art. 7 de la LOPD.

En el primero de los casos, 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. En cambio, en el segundo de ellos, además de cuando se trate de datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado (no hace falta que sea escrito) salvo que el acceso estuviera amparado por una norma con rango de ley. Vemos cómo la autorización legal solo puede actuar como sustitutiva del consentimiento expreso del titular de los datos en el caso de estos últimos -en igual sentido la LOPD-, pero no en relación a los primeros.

En el apartado 4 se recoge bajo un único enunciado la modalidad y lugar de publicación por la que opta la Ley: en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web (ya no es acumulativo al desaparecer la conjunción «y»). De esta forma se simplifica y evita la reiteración constante de este mandato en todos los artículos de la Ley que recogen los diferentes datos a publicar (arts. 5 a 7), tal como se hacía en el borrador de anteproyecto. Asimismo, se añade la necesidad de que la información sea lo suficientemente clara y esté estructurada para que pueda ser:

- a) Entendida y localizable por los ciudadanos. En otro caso, la publicidad de la información resultaría inservible y convertiría el propósito de la Ley en un «brindis al sol». Lo que parece exigir que esté clasificada y ordenada temáticamente, permita la localización a través de un buscado avanzado y que la menos, esté rotulada de forma que permita comprender y entender el tipo de información a la que se está accediendo.
- b) Reutilizable, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y el Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, que la desarrolla.

c) Accesible para las personas con discapacidad, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos (incorporada como novedad al texto del proyecto).

d) Compatible con otros sistemas para facilitar la interoperabilidad, entendida esta 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.

e) Interoperable: 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.

Estos mismos principios son reiterados nuevamente como principios técnicos en el art. 11 de la Ley, por lo que no aludiremos a ellos más adelante. Por último, en la versión definitiva de la LTBG se subsana la inexistencia inicial de una previsión sancionadora del incumplimiento reiterado de la obligación de dar publicidad en los términos establecidos en esta ley (art. 9.3: El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora).

La redacción definitiva de este precepto, pues, queda de la siguiente manera:

1. Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.
2. Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad.
3. Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos

especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.

4. 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 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.

5. 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.

### **2.3.2. Información institucional, organizativa y planificación.**

El art. 6.1 enuncia la información institucional, organizativa y de planificación que todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley deben publicar (no solo aquellos que se consideran Administración Pública a los efectos de la ley): 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.

Estamos ante un conjunto de deberes de publicidad activa que no pueden considerarse una novedad en nuestro Derecho. La mayor parte de los organismos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley ya incluyen esta información en sus webs

oficiales. El valor, por consiguiente de lo dispuesto en este art. 6.1 está en su generalización, con carácter básico, a todos los sujetos de su ámbito de aplicación, así como el medio elegido «sedes electrónicas o páginas web» y las características de la información.

Por lo demás, pocas son las novedades que se introdujeron en este artículo antes de la aprobación del proyecto de ley, además de la inclusión del curriculum de los titulares de los órganos. Apenas se sustituyó en el apartado 1 el término «unidades» por el de «órganos», ya que parece razonable entender que la información más relevante es la que alcanza a la publicidad del organigrama en el que consten los datos que permitan identificar a los titulares de órganos (cuya actuación puede trascender a los ciudadanos) y no a los de todas las unidades administrativas.

En segundo lugar se añaden algunos datos más a publicar junto a los que ya aparecían, relativos a la planificación y programación públicas, en este caso aplicables únicamente a los sujetos con consideración de Administración Pública: «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». Por lo que no obliga a la elaboración de planes o programas, si no a la publicación de aquellos que se aprueben.

Obsérvese que este precepto obliga, a diferencia del anterior, exclusivamente a las Administraciones Públicas. El propio Consejo de Estado aconsejó que no se hiciera extensiva esta obligación, por ejemplo, a las sociedades mercantiles, puesto que compiten en el mercado de bienes y servicios en condiciones de igualdad con otras entidades.

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. En el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las Inspecciones Generales de Servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas.

Se añade al grado de cumplimiento y resultados (que entendemos ha de mostrarse por comparación al planificado), que deberán ser publicados periódicamente, así como los indicadores de medida y valoración, que hacen operativa la evaluación de acuerdo con las observaciones del Consejo de Estado. La referencia a planes y

programas es ciertamente ambigua. Se pregunta si están incluidos los planes o programas conjuntos referidos en el art. 7 de la LRJPAC. El precepto debería referirse, al menos, a los planes y programas aprobados por los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas territoriales. En general, estos planes se publican, bien en un diario oficial o en una web, si bien con frecuencia en el diario oficial únicamente se publica el acuerdo de aprobación del plan, pero no el contenido del mismo.

Debe destacarse finalmente que el art. 6 de la LTBG no ha incorporado a su listado de obligaciones de publicidad activa otros conceptos posibles, como las agendas de reuniones de los Ministros y altos cargos, que había sido solicitada reiteradamente por muchos de los participantes en la consulta pública del Anteproyecto de Ley, como tampoco se ha introducido la obligación de publicación de las inversiones realizadas por el Estado en las distintas zonas del territorio, o las relaciones de puestos de trabajo o instrumentos organizativos similares, la oferta de empleo o el catálogo actualizado de los procedimientos administrativos.

Pero sobre todo, afirma FERNÁNDEZ RAMOS<sup>112</sup> se echa en falta la «información sobre la información» es decir, «la obligación de publicar un listado de información en su poder», deber éste que sí estaba explícito en el art. 37 de la LRJPAC, ahora derogado, si bien otra cosa hubiera sido su efectividad.

### **2.3.3. Información normativa.**

El art. 7 de la LTBG, establece que «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.

---

<sup>112</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Madrid. Tecnos. 2014. pp.101-144.

- 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».

Como sucede con el art. 6.1, este precepto obliga exclusivamente a las Administraciones Públicas y no al resto de sujetos vinculados por el derecho de acceso.

***2.3.3.1. 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.***

El párrafo a), la LTBG supone justamente el criterio opuesto a lo previsto en el art. 2.1 de la LRJPAC, ya que deja absoluta discrecionalidad a la Administración para publicar, o no, «cuando se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse» por lo que su juicio hubiera sido conveniente la derogación expresa de este precepto. Con todo, no puede dejar de recordarse que esta previsión entronca con la norma establecida en el artículo 37.10 LRJPAC.

***2.3.3.2. 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.***

En el párrafo b) es de significar la incorporación de los decretos legislativos, que no figuraban en ninguna de las versiones del anteproyecto. Inicialmente la inclusión



únicamente de los reales decretos legislativos fue criticada porque quedaban fuera las normas autonómicas equivalentes, que no son expedidas por el Rey.

FERNÁNDEZ RAMOS<sup>113</sup> aplaude la obligatoriedad de publicación de los Anteproyectos de Ley, pero no entiende que se haya de esperar a que se hayan solicitado los dictámenes de los consejos consultivo, pues una vez emitidos estos pasa ya directamente al órgano de gobierno para su aprobación como Proyecto de Ley, lo que con toda evidencia ya es demasiado tarde para que la transparencia aporte funcionalidad alguna.

Por lo que se refiere al momento de su publicación, la Ley añade que en el caso de que no sea preceptivo ningún dictamen, la publicación se realizará en el momento de su aprobación. Respecto de los Decretos Legislativos del Estado, este supuesto no puede darse por ser preceptivo el dictamen del Consejo de Estado por la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

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.

La letra c) ha referencia a la publicación de los proyectos de reglamentos cuya iniciativa les corresponda, obligación que habrá de cumplirse «cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes», una vez que «estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes», a diferencia del apartado anterior, donde parece que se precisaba una necesaria simultaneidad. Respecto al momento en el que se ha de cumplir esta obligación en los supuestos en los que el procedimiento de elaboración de la norma no está previsto el dictamen preceptivo de un órgano consultivo, nada dice la Ley. Así ocurre, como advertía el Consejo del Estado, con los reglamentos y ordenanzas municipales, así como con los reglamentos de las Ciudades de Ceuta y Melilla, en los que no es preceptiva, con carácter general, la solicitud de dictamen alguno, salvo que la norma requiera para su aprobación una mayoría cualificada, en cuyo caso precisa

---

<sup>113</sup>FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. *«Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre»*. Madrid. Tecnos. 2014. pp.101-144.

informe preceptivo del Secretario General de la Corporación (art. 54 TRRL y 173 ROF)<sup>114</sup>

Así ocurre igualmente con los reglamentos no ejecutivos (esto es, que no se dictan en desarrollo o ejecución de ley) u otras normas de rango reglamentario cuya aprobación no está sometida, por lo general, a la emisión de dictámenes preceptivos. Cabe interpretar, aunque la ley no lo explicita, que el proyecto de los reglamentos no sujetos a informe o dictamen preceptivo se publicará cuando se apruebe (el proyecto), mientras que en los restantes casos se hará cuando el o los informe/s sean solicitados (ya no emitidos, como decía el borrador de anteproyecto). En cualquier caso, la LTBG pone un especial empeño en aclarar que esta publicación a la que hace referencia no tiene nada que ver con la publicación del proyecto que haya de hacerse a fin de cumplimentar el trámite de información pública o de alegaciones que pueda resultar preceptivo a la vista del procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria correspondiente.

La potestad reglamentaria está prevista en el art. 105 a) de la CE de forma inseparable de la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley. Se trata de una previsión directa o inmediata<sup>115</sup>

***2.3.3.3. 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.***

El art. 7 d) impone el deber de publicar de las «memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos». Esta previsión ha sido unánimemente aplaudida por la doctrina, siendo calificada como fundamental al servicio de la garantía por la transparencia.

La LTBG remite de forma expresa al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que regula la denominada «memoria del análisis de impacto normativo», que constituye un documento único, si bien se extiende a las «memorias, estudios que integran el

---

<sup>114</sup> Según disponen los artículos 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, 17 del Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y artículos. 20 y siguientes de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, aprobados por Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo.

<sup>115</sup> STS, Sala 3ª, Sección 6ª, de 7 de junio de 2001.

expediente normativo». En consecuencia y dada su referencia expresa al citado R. Decreto este precepto no es de aplicación a la Administración Local.

Durante las comparecencias ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, la presidenta de APRI (Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales) consideraba también que habría sido oportuno articular procedimientos de consulta pública de los proyectos de órdenes ministeriales o resoluciones que resultan de particular importancia y que tienen un impacto económico significativo.

También en este punto debe repararse que la LTBG no fija el momento en el que se ha de proceder a su publicación, pudiendo entenderse de la redacción literal del precepto que debe efectuarse una vez que haya sido aprobada la disposición. No obstante, apunta FERNÁNDEZ RAMOS<sup>116</sup> una interpretación sistemática conforme los dos párrafos anteriores obliga a entender que tales documentos son accesible, al menos, desde que lo es el texto del anteproyecto o proyecto, debiendo incluirse en el mismo sitio web que el texto del anteproyecto.

***2.3.3.4. Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.***

Por último el párrafo e) del art. 7 ordena la publicación de toda la documentación que deba ser sometida a un periodo de información pública durante su tramitación conforme a la legislación sectorial vigente.

Esta disposición presenta un importante valor en el momento en el que obliga a publicar en sitios web una información de las características de la LTBG al servicio de un trámite tan fundamental del procedimiento administrativo como es la «información pública». Quizá la crítica más importante vertida por la doctrina haya sido la referencia a la «legislación sectorial» pudiendo presentar un alcance reduccionista<sup>117</sup> (FERNÁNDEZ RAMOS, BARRERO RODRÍGUEZ). En este sentido no puede olvidarse que múltiples trámites de información pública que afectan a entidades locales,

---

<sup>116</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno». Madrid. Tecnos. 2014. p.124.

<sup>117</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno». Madrid. Tecnos. 2014. pp. 101-144. BARRERO RODRIGUEZ, GUICHOT E., HORGUE, C. «Publicidad Activa» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. pp. 143-198.

difícilmente pueden calificarse de sectorial, tales como los procedimientos de elaboración de ordenanzas y reglamentos (art. 49 LBRL), procedimiento de aprobación de las cuentas generales (art.116 LBRL y 212.3 TRLHL), procedimiento de elaboración del presupuesto (art.169 TRLHL).

#### **2.3.4. Información económica, presupuestaria y financiera.**

Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I de la Ley 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.
- 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 LBRL. 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.

Los sujetos mencionados en el art. 3 deberán publicar la información a la que se refieren las letras a) y b) del apartado 1 del art. 8 cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública. Asimismo, habrán de publicar la información prevista en la letra c) en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública.

Las Administraciones Públicas publicarán la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

La información acogida en el art. 8 LTBG es tal vez, la más relevante de la «publicidad activa» sobre todo desde el punto de vista de la finalidad de la transparencia, habida cuenta de que se trata básicamente de materias de contenido económico y presupuestario, que tienen relación con los fondos públicos y cuya divulgación se convierte en una medida de prevención o disuasión de actuaciones públicas poco recomendables.

Y si bien, como hemos dicho, esta materia es una de las más relevantes en materia de publicidad activa, también hay que decir que nuestro Derecho ya contaba con normas sectoriales que contienen exigencias de publicidad para determinados sujetos, sobre todo en ámbito local, como veremos más adelante. Así por ejemplo en materia de urbanismo, contratación, subvenciones, presupuestos, empleo público, actividades de altos cargos etc. Por ello quizá, la bondad de las nuevas exigencias de la Ley es que a dicha información se accede a través de las páginas web o sedes electrónicas.

El Consejo de Estado apreciaba de manera significativa el solapamiento en que en ocasiones incurría el texto proyectado con normas sectoriales y especiales que contienen reglas específicas en materia de publicidad, como es el caso del art. 154 del TRLCSP o del art. 18 de la LGS, sin que en el texto se ofrecieran pautas claras sobre la articulación de sus mandatos con los de estas disposiciones específicas, algunas de las cuales, además, son transposición al ordenamiento español del Derecho de la Unión Europea. En la medida en que el carácter prevalente de tales normas, que en muchos casos establecen regímenes de publicidad que se apartan de lo dispuesto en el texto sometido a dictamen, no se desprende indubitadamente de las disposiciones de esta Ley, su aplicabilidad puede quedar situada en un terreno de indefinición cuyos límites no es posible *a priori* esclarecer. Cabría pensar, no obstante, que las previsiones del texto en nada han de afectar al régimen sustantivo que contienen esas normas especiales.

#### **2.3.4.1. Contratos.**

El TRLCSP establece en su art. 154.1 que la formalización de los contratos cuya cuantía sea igual o superior a las cantidades indicadas en el art. 138.3 (referidos a los contratos menores) se publicará en el *perfil de contratante* del órgano de contratación indicando, como mínimo, los mismos datos mencionados en el anuncio de la adjudicación, si bien se prevé la confidencialidad de determinadas informaciones. De

este modo, la novedad más importante de la Ley sería extender el deber de publicidad a todos los contratos, sin excepciones, incluidos los contratos menores (FERNÁNDEZ RAMOS<sup>118</sup>).

Los contratos menores son objeto de adjudicación directa y precisamente por ello, son los que han generado una mayor opacidad, fraude y corrupción, con prácticas por todos conocidas como el «troceamiento» artificial del objeto de los contratos para eludir la publicidad y concurrencia. Parece que la agregación debe interpretarse acumulando los contratos suscritos con un mismo adjudicatario y objeto similar, precisamente para prevenir este tipo de fraude (GUICHOT<sup>119</sup>) y causa.

En cuanto a la información contractual los sujetos obligados deberán publicar: el objeto del contrato, duración, importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para la celebración, los medios de publicación de la licitación, el número de licitadores que se han presentado en el procedimiento, la identidad del adjudicatario, las modificaciones del contrato, así como los acuerdos de desistimiento y renuncia de los contratos. También se publicarán datos estadísticos sobre porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados por procedimiento de los previstos en la legislación de contratos del sector público (abierto, restringido, negociado, con o sin publicidad, dialogo competitivo). Y ello es plausible, ya que amplía las obligaciones de publicidad respecto a la normativa de contratación pública, en aspectos que van más allá del procedimiento de adjudicación, como aspectos que atañen a incidencias en la ejecución del contrato. Hay que tener en cuenta que las finalidades de ambas normas son distintas y persiguen intereses diferentes. Así la finalidad principal de la normativa de contratación de sector público es asegurar la concurrencia en igualdad de trato a los candidatos o aspirantes al contrato, y garantizar la no discriminación y, en consecuencia la objetividad e imparcialidad en la adjudicación de los mismos, y la finalidad de la LTBG, en esta materia, es garantizar un acceso a la información por parte de la ciudadanía que permita controlar la eficiencia en la contratación pública.

Sin embargo, resulta criticable que no se han incluido otros aspectos, como las resoluciones de los contratos, los acuerdos de interpretación, las prórrogas, los

---

<sup>118</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Madrid. Tecnos. 2014. pp.101-144.

<sup>119</sup> BARRERO RODRIGUEZ, GUICHOT E., HORGUE, C. «Publicidad Activa» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. pp. 143-198.

excedentes de mediciones de obra que no tiene en el carácter de modificados o la relación de los principales adjudicatarios según el tipo de contrato.

La obligación de transparencia que incumbe a la entidad adjudicataria consiste en garantizar, en beneficio de todo licitador potencial, un nivel adecuado de publicidad que permita abrir a la competencia el mercado de servicios y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación. Esta obligación tiene por objeto hacer que los posibles licitadores conozcan antes de preparar sus ofertas los criterios de adjudicación a los que éstas deben responder así como su importancia relativa, garantizando de esta forma el respeto de los principios de igualdad de trato de los licitadores y de transparencia<sup>120</sup>

#### **2.3.4.2. Convenios**

Con respecto a los convenios, la Ley podía haber sido más precisa e indicar a qué tipo de convenios se está refiriendo ya que la legislación sectorial impone esta publicidad en numerosos casos. Es en el proyecto de ley donde se produce un aumento significativo de la información que debe publicarse: al objeto, partes firmantes y obligaciones económicas convenidas, se añaden ahora el plazo de duración, las modificaciones realizadas, y los obligados a la realización de las prestaciones. Se incorpora, igualmente, una referencia a la publicación de las encomiendas de gestión que se firmen (entendiendo por éstas las que figuran en los arts. 4.1 n) y 24.6 del TRLCSP, y no las del art. 15 de la LRJPAC), con indicación de su objeto, duración, presupuesto, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

#### **2.3.4.3. Subvenciones y ayudas públicas.**

Por lo que se refiere a las subvenciones y ayudas públicas, hay que recordar que la LGS ya recogía esta obligación de publicidad, debiendo llevarla a cabo a través de los boletines oficiales. Sin embargo también establecía una serie de excepciones, en algún caso relevante, como las previsiones contenidas para las entidades locales, sustituyéndose dicha publicación según el número de habitantes en el tablón de

---

<sup>120</sup> STJCE, asunto C-470/199, Caso Universale-Ban AG y otros contra Entsorgungsbetriebe, de 12 de diciembre de 2002.



anuncios (municipios de menos de 50.000 habitantes) o un extracto de la resolución (municipios de menos de 5.000 habitantes)

En el texto de la LTBG desaparece la alusión a la LGS, en este sentido, hay que destacar que se ha dado un paso importante en esta materia y por un lado, exige la publicidad de toda disposición de fondos públicos que pueda revestir el carácter de subvención o ayuda pública, y por otro, profundiza en la exigencia de transparencia cubriendo tanto una laguna de la LGS que exceptúa de la obligación de publicidad a las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones sindicales.

#### ***2.3.4.4. Presupuestos, cuentas anuales, e informes de auditorías.***

Al igual que hemos visto en el apartado referido a los convenios, la publicidad en materia de presupuestos y cuentas anuales ya estaba prevista en el ordenamiento jurídico anterior, así la LGEP y la LOESP, y en el ámbito local, en el TRRLH. Por ello tal vez, la mayor virtualidad de esta previsión legal sea la publicación de todos estos datos de forma «comprensible» para todos los ciudadanos, ya que su mera publicación no garantiza su conocimiento y entendimiento certero, en una materia donde la complejidad de los conceptos técnicos dificulta de manera considerable su comprensión por la mayoría de los ciudadanos.

Igualmente resulta relevante la obligación de publicación de los informes de auditoría y fiscalización por órganos externos.

#### ***2.3.4.5. Retribuciones altos cargos***

Las retribuciones percibidas por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título deberán hacerse públicas en su montante anual.

En cuanto a la publicación de las retribuciones de los altos cargos y máximos responsables de las entidades sujetas a la aplicación de la LTBG, debemos decir que no en todas las Administraciones está definida la noción de alto cargo y que en aquellas que no lo está, la mención de los «máximos responsables» resulta en buena medida ambigua.

También resulta poca claro el concepto de «retribuciones» ya que parece que deja fuera de su ámbito las dietas por «asistencias». El art. 75.2 LBRL diferencia entre la retribuciones por dedicación exclusiva y asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de órganos colegiados.

#### ***2.3.4.6. Resoluciones en materia de compatibilidad.***

En el párrafo g) se incluyen ahora las resoluciones en materia de compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas que hayan sido dictadas por los órganos autonómicos responsables de la gestión de esta materia en relación a sus respectivos altos cargos. Por tanto, la información ya no queda solo circunscrita a los miembros del Gobierno de la Nación y altos cargos de la Administración estatal.

#### ***2.3.4.7. Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales.***

También se incorporó en la fase de anteproyecto la publicidad de las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales (la referencia a los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local se eliminó, al haberse declarado inconstitucional esta posibilidad por la STC 103/2013, de 25 de abril), exigiéndose que la forma en que ha de materializarse este mandato se recoja expresamente en los reglamentos de las entidades locales. En caso contrario, dice la LTBG, se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado publicación en el Boletín Oficial del Estado, en los términos previstos en el Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo. En relación con los bienes patrimoniales, dispone este reglamento, se publicará una declaración comprensiva de la situación patrimonial de estos altos cargos, omitiéndose aquellos datos referentes a su localización y salvaguardando la privacidad y seguridad de sus titulares.

No se entiende muy bien, la razón por la que la Ley limita a ordenar esta publicidad únicamente en el ámbito local, cuando además dicha obligación ya se recogía en la LBRL.

Algunos comparecientes ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados durante la tramitación de la Ley pidieron, finalmente, extender la publicidad al patrimonio de los organismos públicos (inventario de bienes y derechos), aspecto este

que se incorpora en el apartado 3 del art. 8 (aplicable únicamente a las Administraciones Públicas, esto es, párrafos a) a d) del art. 2.1 de la LTBG, así como a las actas de las comisiones de contratación e informes de las inspecciones de servicio o de las intervenciones (sin reflejo en el texto definitivo de la ley).

Con respecto al apartado 2 del art. 8, ya hemos hecho una referencia en el epígrafe correspondiente al ámbito de aplicación subjetivo de la ley. Nos remitimos a lo allí comentado.

## **2.4. Portal de Transparencia.**

El art. 10 establece, sin carácter básico, que 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 a la que se refieren los arts. 6 a 8 relativa a su ámbito de actuación. El Portal incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

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 podrá adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este capítulo.

A la vista de la memoria de análisis de impacto normativo y en cuanto a la creación del Portal de la Transparencia, la memoria admite que pueden generarse ciertos costes que no es posible cuantificar en el momento actual, pero considera que se podrá hacer frente a ellos en diversos ejercicios presupuestarios, pudiendo además emplearse para la creación y puesta en marcha de este Portal los recursos disponibles en organismos como Red.es o la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

FERNÁNDEZ RAMOS considera que la idea es correcta pero no tiene en cuenta las peculiaridades de los pequeños ayuntamientos y sus dificultades para mantener un portal de Internet. LIZCANO, Presidente de Transparencia Internacional-España, recuerda que en nuestro país hay más de 21.400 organismos, instituciones y entidades públicas, de los cuales la mayor parte (18.260) corresponden al ámbito público local.

Parece evidente que no todos los entes locales están en condiciones de cumplir con lo previsto en este precepto. Al recordar LIZCANO este mismo dato ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados durante el mes de enero de 2013 con ocasión de la tramitación de la LTBG, el diputado SERRANO MARTÍNEZ manifiesta que «conforme empezamos a pensar en qué ámbitos y en qué administraciones hay que aplicarlos [los mandatos de la Ley] comienzan a tambalearse las posibilidades reales de llevarlos a la práctica si no se matiza». Por esta razón entre otras, la disposición final novena prevé un plazo de dos años desde la publicación de la ley para que las entidades locales se adapten a las obligaciones contenidas en la ley.

## **2.5. Derecho de acceso a la información.**

### **2.5.1. Naturaleza del Derecho.**

El art. 12 LTBG reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.

Como ha quedado expuesto con anterioridad, uno de los debates más intensos mantenidos durante la tramitación de la LTBG ha sido el relativo a la configuración del acceso a la información pública como un derecho fundamental.

Este derecho ha sido reconocido por los Estados de diversa forma. Así en Portugal, el derecho de acceso a la información se considera como un derecho fundamental y sólo puede ser restringido en los casos expresamente previstos en la Constitución<sup>121</sup>. También se ha consagrado como derecho fundamental en países latinoamericanos como Perú o Ecuador. Pero lo cierto es que en la mayoría de Estados no reconocen esta condición de derecho fundamental, entre los que se encuentra España. Alemania tampoco le atribuye dicha condición. Solamente en algunos casos se ha apreciado que la falta de información podría vulnerar otros derechos fundamentales, como el derecho a la defensa.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S «*La transparencia administrativa en Portugal*», en *Revista de Administración Pública*, núm. 163, enero-abril 2004, p. 432.

<sup>122</sup> GARCIA MACHO, R. «*Derecho Administrativo de la información y administración transparente*», Marcial Pons, Madrid 2010, pp. 182-183 y 187-188.

El TC ha defendido que el derecho de acceso a los documentos y archivos contemplados en el art. 105 b) de la CE no es un derecho fundamental, y como tal, su posible violación no sería susceptible de encontrar recurso de amparo<sup>123</sup>.

El propio TC ha insistido en esta posición declarando que, a pesar de que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente, ésta por sí sola no genera un derecho susceptible de amparo constitucional<sup>124</sup>.

En el ámbito supraestatal, hay diferencias en cuanto a su consideración, en unos casos se le considera como derecho fundamental autónomo, independiente del derecho a recibir información y libertad de impresión (Carta Europea de Derechos Fundamentales), y en otros como un derecho fundamental pero integrado dentro del derecho a la libertad de expresión y a recibir información (Consejo de Europa y la Organización de de Estados Americanos).

Ciertamente su consideración, o no, como derecho fundamental no es baladí, y ello porque de conformidad con el art. 53 CE, su reconocimiento en este sentido supondría dotarse de unas garantías de índole procesal: es un derecho que debe desarrollarse mediante ley orgánica; para su defensa puede acudir tanto en amparo ante el TC, como se dispone de un cauce procesal preferente y sumario.

La doctrina científica está dividida, se pueden distinguir tres tipos de opiniones: los que entienden que un mero derecho de configuración legal (EMBED IRUJO); los que consideran que se trata de un derecho instrumentalizado para el ejercicio de determinados derechos fundamentales [en particular los reconocidos en los arts. 18.1, 20.1 a) y d) , 23 .2 y 24.1 CE] ( MARTIN MATEO; SÁNCHEZ MORÓN; POMED SÁNCHEZ; SAIZ MORENO MESTRE DELGADO) y finalmente quienes opinan que estamos ante un derecho fundamental *stricto sensu* por ser una manifestación concreta del derecho fundamental a recibir información libremente información. En lo que si que parece que existe más acuerdo entre los autores es en considerar que el art. 105. b) CE regula no sólo un derecho, si no también un principio, aunque enunciado de diferentes formas (como principio de actuación de las administraciones públicas o como principio

---

<sup>123</sup> STC 161/1988, de 20 de septiembre.

<sup>124</sup> STC 39/1989, de 16 de febrero.

de carácter programático), lo que representa la negación de su configuración como regla de derecho constitucional.<sup>125</sup>

Como ya se ha expuesto, en otro apartado, para DE LA NUEZ<sup>126</sup> este problema básico de concepción del derecho a la información pública como un derecho administrativo nacen casi todos los problemas de la Ley, y ello porque que nace anticuada partiendo de un paradigma ya superado y que sigue siendo el del Derecho Administrativo tradicional, en el que el la Administración es concebida como una *potentior persona* frente a un ciudadano que se considera (utilizado la terminología anglosajona) el «dueño» siendo el agente el gobernante o el gestor público. Y ello es así, porque la Ley pese a sus buenas intenciones, si bien entendemos que por una decisión política que refleja una visión de la transparencia y del derecho a la información muy limitado, utiliza su apoyo normativo en al artículo 105, b) CE precepto que regula el derecho de archivos y registros y no otros derechos, como hubiera sido deseable, de mayor intensidad democrática. Ya hemos visto como estos derechos con reconocimiento constitucional como derechos fundamentales son el derecho a la participación política (art. 23) o a la libertad de información y expresión (art. 23).

A todo lo anterior, hay que insistir en que la posibilidad de articular el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental estaba avalada por la propia Declaración de Derechos Humanos<sup>127</sup> y a la existencia de tratados internacionales que así lo consideran, como el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, que al reconocer el derecho a la libertad de expresión incluye como parte de su contenido el derecho a recibir y difundir información e ideas sin interferencias de las autoridades públicas.

No obstante, como bien advierte BLANES CLIMET<sup>128</sup>, con ser relevante su configuración como derecho fundamental, resulta más trascendente para su ejercicio

---

<sup>125</sup> POMED SANCHEZ, L. «El acceso a los archivos administrativos: El marco jurídico y la práctica administrativa». Revista de Administración Pública núm. 142. Enero-abril 997, p.446.

<sup>126</sup> DE LA NUEZ SANCHEZ-CASCADO, C. TARÍN QUIRÓS (Coordinadores) «Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno» La Ley grupo Wolters Kluwer. Madrid. 2014. pp.223-333.

<sup>127</sup> Artículo 19, referido a la libertad de expresión opinión y de investigación que incluye el derecho a investigar y recibir opiniones.

<sup>128</sup> BLANES CLIMENT, M.A. «La Transparencia informativa de las Administraciones Públicas». Aranzadi, Cizur Menor (Navarra). 2014. p. 201.

efectivo que se habiliten medios de defensa e instrumentos rápidos y ágiles. Lo que a nuestro parecer la LTBG no ha conseguido.

### 2.5.2. Titularidad del derecho.

Con carácter general, respecto al derecho de acceso a la información, se pueden distinguir las siguientes situaciones jurídicas que se pueden dar: a) las personas que presentan una solicitud de información como interesados en un procedimiento; b) quienes ejercen la acción pública en las materias expresamente previstas legalmente (urbanismo; patrimonio, etc.); c) las personas que solicitan acceder a la información sin explicar motivo alguno y sin una especial legitimación; y d) finalmente las personas que ejercen un derecho de petición, planteando ante la Administración sugerencias o propuestas de actuación.

De los supuestos planteados, únicamente, la información que se pretende obtener sin reunir la condición de interesado respecto a un concreto procedimiento se enmarca dentro de lo que se entiende por transparencia administrativa.

El art. 12 de la LTBG dispone que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la CE, desarrollados por la Ley.

La LTBG, extiende este derecho a toda persona, física o jurídica, pública o privada, sin la previa exigencia de otra condición, relativa a nacionalidad o vecindad, configurándolo como un derecho de titularidad universal<sup>129</sup>.

En este sentido, la jurisprudencia ya había admitido expresamente la titularidad del derecho por parte de extranjeros y de las personas jurídicas<sup>130</sup>. Igualmente, respecto a la exigencia de vecindad, los tribunales, a partir del art. 70.3 de la LBRL, que habla de «ciudadanos» han rechazado que los Ayuntamientos puede exijan la condición de «vecino» cuando se pretenda el derecho a ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución (LBRL art. 18.1. e).

---

<sup>129</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. «*El Derecho de acceso a los documentos*» Marcial Pons. Madrid. 1997. p. 391.

<sup>130</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 10-2-1999 y STS de 23-5-2007 y STSJ Castilla la Mancha 24-1-2000.

Respecto al derecho de acceso a los menores, la Ley no se ha pronunciado. Si bien algún organismo autonómico ha manifestado que a falta de regulación al respecto sería aplicable lo dispuesto en el art. 30 e) de la LRJPAC que reconoce la capacidad de obrar ante las administraciones públicas de los menores en los mismos términos que las normas civiles y cuando «su actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico administrativo». En este sentido debe entenderse que, al menos, pueden ejercitar el derecho aquellos menores a los que el art. 13.1 del Reglamento de la LOPD exige consentir el tratamiento de los datos ( mayores de catorce años, salvo que la Ley exija la asistencia de los titulares de la patria potestad o tutela).

Por último cabe plantear si la LTBG puede ser utilizada por determinados sujetos con un régimen especial, como pueden ser los parlamentarios y miembros de las Corporaciones Locales. Estos últimos cuentan con un estatuto jurídico regulado en el art. 77 LBRL y en los arts. 14 y 15 ROF. Alguna jurisprudencia ha venido entendiendo la no aplicabilidad a los concejales del régimen general de acceso previsto en la LRJPAC, con el resultado de negar el derecho de acceso a determinada información permitida por el régimen general.

Por lo que se refiere a los diputados estatales o autonómicos el TC ha matizado que los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información en el ámbito de las relaciones entre el Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos agotan normalmente su efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político que, excluye, tanto la fiscalización judicial como la del Tribunal Constitucional, al que no le corresponde el control de cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas o institucionales entre el Legislativo y Ejecutivo<sup>131</sup>.

### **2.5.3. Objeto del derecho.**

#### ***2.5.3.1. Concreción del concepto información pública.***

El art. 12 de la LTBG reconoce a todas las personas el «derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el art. 105. b) de la Constitución Española, desarrollados en esta Ley».

---

<sup>131</sup> STC 220/1991, de 25 de noviembre.



La LTBG, rompiendo la tradición normativa en España hace de la «información pública» el objeto del derecho de acceso, y no del «documento», concepto más común utilizado por la legislación española previa a la Ley. Así el art. 37 de la LRJPAC, antes de su reforma por la LTBG, reconocía el derecho de archivos y registros «que formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos». El TS así lo reconoce cuando declara que los ciudadanos tienen derecho –salvo en determinadas materias protegidas- a conocer la documentación recogida en los archivos y registros administrativos<sup>132</sup>. De la misma manera la LPHE garantiza el acceso a «los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Español». También el CEADP, se refiere al acceso a documentos.

Por su parte el art.13 dispone que: «los contenidos y 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».

La información pública, la constituye, pues, los «documentos o contenidos» sin que Ley haya ofrecido definición alguna de ambos términos, lo que supone una grave dificultad en la práctica. Respecto a la definición de «documento», en opinión de BARRERO<sup>133</sup>, no debe suscitarse dudas en el entendimiento de un concepto que puede considerarse plenamente consolidado por nuestro ordenamiento y que para la autora «es el objeto de cualquier naturaleza que exterioriza un pensamiento humano a través de la escritura o de cualquier otro signo». Por lo que se refiere a la concreción del concepto «contenidos» puede ofrecerse a partir de una de las características básicas y consustanciales al documento: su accesibilidad, lo que ha de interpretarse como que también forma parte del objeto de la Ley las informaciones que obran en poder del sujeto obligado.

En el ámbito del Consejo de Europa se ha introducido una definición de documento público que resulta muy acertada por su amplitud: «toda la información

---

<sup>132</sup> STS, Sección 6ª, de 29 de mayo de 2012.

<sup>133</sup> BARRERO RODRIGUEZ, C. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre» 2014. Emilio Guichot (Coordinador). VVAA. Madrid. Tecnos. 2014. p.204.

registrada o archivada de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de autoridades públicas»<sup>134</sup>

En definitiva, y pese a que la LTBG no ofrece la claridad deseable a toda norma jurídica, por información pública debe entenderse tanto la denominada por FERNÁNDEZ RAMOS como «información disponible» como la necesitada a fin de hacer posible el ejercicio del derecho<sup>135</sup>. Obviamente no forma parte de la información pública, aquella que no haya sido elaborada y requiera un trabajo completo de reelaboración «*ad hoc*», como las consultas jurídicas, petición de informes o dictámenes, puesto que las autoridades públicas no pueden convertirse en consultoras ni se puede exigir la confección de informes para empresas.

También han desaparecido del art. 13 las tres condiciones que supeditaban el derecho de acceso en el art. 37.1 LRJPAC en su redacción originaria: La necesidad de que los documentos «formen parte de un expediente» «obren en los archivos municipales» y correspondan a «procedimientos terminados en la fecha de la solicitud». Si bien resulta necesario hacer una matización, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Disposición adicional primera, apartado 1º que remite a «la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo» para el acceso «por parte de quienes tengan la condición de interesado», lo que nos lleva a la conclusión de que si el derecho trata de ejercerlo quien tenga la condición de «interesado» la normativa a aplicar será la LRJPAC. Tratándose, por el contrario, de personas que no tengan esa condición serán de aplicación la LTBG, aunque entendemos, que un interesado puede ejercer su derecho, no en tal condición, si no con carácter general a través de la LTBG.

Respecto al concepto de información desde el punto de vista subjetivo el art. 13 reconoce el derecho de acceso a los documentos y contenidos que «obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este Título». No obstante hay que hacer notar que pese a dicha redacción de la Ley, no se tiene derecho a acceder a la información de cualquiera de ellos, sino tan sólo, a la información de los sujetos

---

<sup>134</sup> Art. 1.2. b) del “Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos”, aprobado por el Comité de Ministros el 4 de abril de 2008.

<sup>135</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. «*El derecho de acceso a la información ambiental*». Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Núm. 15. Aranzadi-Thomson. Cizur Menor (Navarra). 2009. pp.83-84.

comprendidos en el art. 2.1. Señala FERNÁNDEZ RAMOS<sup>136</sup> «la exigencia de que la información obre en poder de una Administración debe entenderse no sólo en sentido material, de detentación física, si no jurídico, de disponer de las facultades precisas para su obtención». Este sería el caso de la información que posean las personas relacionadas en el art. 4 como las prestadoras de servicios públicos o que ejerzan potestades administrativas.

Y esta es la regla recogida en el Preámbulo del Consejo de Europa, al afirmar que «todos los documentos públicos son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos», lo que supone, pues, una interpretación favorable inspirada en el principio de accesibilidad máxima que exige que el derecho de acceso recaiga sobre todas las informaciones de las que dispongan los poderes públicos.

#### **2.5.4. Límites al derecho.**

El derecho a la información pública, como cualquier derecho, no es absoluto y ha de tener sus límites. Las instituciones poseedoras de la información están obligadas a valorar y ponderar los restantes intereses públicos y privados que pueden verse afectados por la revelación de la información solicitada por los ciudadanos. Así se reconoce en el Considerando (11) del Reglamento nº 1049/2001 diciendo que «En principio todos los documentos de las instituciones deben ser accesible al público. No obstante, deben ser protegidos determinados intereses públicos y privados a través de excepciones. Al evaluar las excepciones, las instituciones deben tener en cuenta los principios vigentes en la legislación comunitaria relativos a la protección de datos personales, en todos los ámbitos de la actividad de la Unión»<sup>137</sup>.

En el mismo sentido, el art. 3 del Consejo de Europa, sólo admite limitaciones al derecho de acceso a la información establecidas por la ley, necesarias en una sociedad democráticas y proporcionadas por motivos enunciados de manera exhaustiva en un sistema de lista cerrada, teniendo como objetivo la protección de: la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales; la seguridad pública; la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales; las investigaciones

---

<sup>136</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «*Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*». Madrid. Tecnos. 2014. p.160.

<sup>137</sup> Reglamento (CE) Nº 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso al público de los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

criminales; la inspección control y supervisión por autoridades públicas; la intimidad y otros intereses privados legítimos; los intereses económicos y comerciales; las políticas estatales de cambio de moneda, monetarias y económicas; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la administración eficaz de la justicia; el medio ambiente; o las deliberaciones dentro o entre las autoridades públicas en lo referente al examen del asunto. Si bien el rechazo de acceso a la información no es automático, si no que se prevé cuando pueda o probablemente pueda dañar los intereses anteriormente relacionados.

En línea con estos principios generales previstos en el Consejo del Europa, y como estándar normativo común europeo, la LTBG regula los límites de acceso a la información en el art. 14, estableciendo como únicas limitaciones posibles de acceso aquellas que supongan un perjuicio para determinados bienes jurídicos:

- 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.

De este listado de límites, teniendo en cuenta el carácter básico de la Ley, se desprende que dicha relación es tasada, y sólo una ley estatal puede introducir un motivo adicional. Por ello deben entenderse derogadas todas disposiciones que

establezcan límites que van más allá de los tasados por la LTBG, como aquellas contrarias a la reserva de ley<sup>138</sup>.

Por lo que se refiere a los sistemas de límites al derecho de acceso, recordemos que los regímenes comparados nos indican que pueden ser: imperativos (denegarán) o discrecionales (podrán denegar), absolutos (en todo caso), o relativos (ponderando los perjuicios que se derivarían del acceso o de su denegación para los derechos en conflicto).

La LTBG en su art. 14.2 dispone que: «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».

De este modo nuestra Ley ha optado por un sistema de límites no absoluta, si no relativa, puesto que la aplicación de las excepciones no presenta un carácter imperativo, y no se contempla sólo la prueba del daño (única en los sistemas absolutos), sino también la ponderación de intereses, y ambos de aplicarse en caso concreto e individual.

Por su parte el Preámbulo de la Ley dispone 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. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. 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. Así, 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 –como no puede ser de otra manera – los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular».

---

<sup>138</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. *«Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre»*. Madrid. Tecnos. 2014. p.163.

La Ley no contempla, por otro lado, ninguna previsión sobre los plazos en los que más allá de la existencia de la prohibición pueda ser permitido el derecho de acceso, pero si contempla la disociación o anonimización de datos, como técnicas para permitir el derecho de acceso a información que en principio no estaba permitida su revelación. En los supuestos en que algunos de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá un acceso parcial a lo no afectado, salvo que de ello resulte una información distorsionada o carente de sentido; en este caso deberá indicarse al solicitante que parte de la información se ha omitido.

En definitiva, la aplicación de los límites, debe ser restrictiva, interpretándolos de una manera lo más favorable posible al acceso. Cualquier limitación deberá quedar lo suficientemente justificada, teniendo en cuenta el interés público que ampara la garantía de acceso.

El art. 15.3 de la LTBG dispone que la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, y se atenderá al caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público y privado superior que justifique su acceso. De este modo se determina la necesidad de llevar a cabo una ponderación de todos los intereses públicos y privados a tener en cuenta, bajo los siguientes criterios:

Los criterios a tener en cuenta a la hora de realizar la ponderación de todos los intereses públicos y privados, han sido fijados por la doctrina, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- a) Si la información a suministrar cumple en mayor medida el principio de transparencia, habrá mayor disposición a su revelación, como el acceso a subvenciones, contratos, convenios etc.
- b) Habrá que valorar la condición del sujeto que lo solicita y el posible daño que la revelación de la información puede causar al sujeto titular de los datos.
- c) Cuando sea posible la anonimización de los datos o el acceso parcial, deberá otorgarse el acceso.
- d) La restricción de acceso se procurará que sea hasta tanto permanezca la causa. Esto es, nunca debe ser perpetua.

Una de las críticas realizadas tanto por la doctrina como por el Consejo de Estado ha sido que las materias o ámbitos que se configuran en el art. 14 participan, en puridad, de la naturaleza de auténticos límites al ejercicio del derecho de acceso a la información.

Desde esta perspectiva, el Consejo de Estado considera que, en lugar de configurar estos límites como parte integrante de la definición de información pública, acotándola o restringiendo su alcance, hubiera sido más correcto técnicamente mencionarlos en un apartado distinto de dicho precepto, que podría quedar redactado en unos términos similares a los que a continuación se propone: «No tendrá la consideración de información pública que pueda ser objeto del derecho de acceso regulado en esta Ley aquella cuyo conocimiento perjudique a la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública o la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios».

Constatado el mimetismo seguido en la LTBG respecto a la regulación europea, una segunda cuestión que se plantea es su conformidad o disconformidad con el art. 105. b) CE que enuncia sólo tres límites al derecho: la seguridad y defensa del estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, y el legislador ha incrementado considerablemente su número. Al respecto GUICHOT<sup>139</sup> entiende que ya la LRJPAC, sentó un precedente introduciendo una cláusula abierta y ampliando las materias que excedían del artículo constitucional citado, a la que luego siguieron otras Leyes de acceso a la información ambiental y reutilización de la información del sector público.

En este sentido el Tribunal Supremo, sostiene que el derecho constitucional enunciado en el art. 105 b) CE es un derecho de configuración legal, de manera que la introducción por la Ley de nuevos límites, en principio, es compatible con la Constitución<sup>140</sup>.

En tercer término, otro de los aspectos cuestionados, es el carácter abstracto de la formulación de los límites, que a juicio de GICHOT resulta evidente «pero sin

---

<sup>139</sup> GUICHOT REINA, E. «El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014 p.109.

<sup>140</sup> STS, Sala 3ª, Sección 7ª, de 30 de abril de 2012.

alternativa razonable, pues la realidad es tan proteica que el intento de definición en positivo resulta un esfuerzo vano abocado al fracaso».

En este sentido, el Consejo Consultivo insistió en la necesidad de concretar adecuadamente el sentido y alcance de los distintos límites mencionados en este precepto formulado en unos términos que pueden resultar incompatibles con la finalidad misma de la regulación proyectada. Con todo, resulta evidente que esta tarea queda para la ponderación que habrá de realizar la autoridad poseedora de la información para cada caso particular, en primer término, por la autoridad de control en segunda instancia, en su caso, o en última instancia por los tribunales de justicia.

En definitiva, como apunta MORETÓN TOQUERO<sup>141</sup> los aspectos básicos del sistema de límites que establece la LTBG se puede sintetizar en los siguientes aspectos:

- En primer lugar, el sistema que sigue la Ley es el de la previsión de un listado único de límites que recoge las materias que eventualmente pueden entrar en conflicto con el derecho de acceso.

- En segundo lugar, para apreciar el conflicto que puede justificar la limitación del derecho de acceso, la norma remite a la aplicación previa de «un test de daño», es decir, la comprobación del perjuicio que el acceso a una determinada información pueda producir sobre e interés que se pretende salvaguardar con la confidencialidad.

- Advertido el potencial daño que pudiera ocasionarse con el acceso a la información solicitada, la resolución del conflicto se llevará a cabo mediante un ejercicio de ponderación (*balancing test*) en el que, se tendrán en cuenta, por una lado el interés público en la divulgación de la información y, por otro, los derechos e intereses protegidos por la lista de materias indicada, para decidir cuál debe ser objeto de protección o, en su caso, como solución intermedia, optar por reconocer un acceso parcial como vía de conciliación de ambos intereses.

En cuanto al tipo de límites, puede decirse que se trata de intereses públicos (la defensa, las relaciones internacionales, la seguridad exterior e interior y la lucha contra el crimen; la economía; las finanzas públicas; la protección del medio ambiente; la tutela judicial y el correcto funcionamiento de la justicia; la efectividad de las actividades públicas de vigilancia y control; la existencia de un espacios libre de

---

<sup>141</sup> MORETÓN TOQUERO, A. «Los Límites del derecho de acceso a la información pública». Revista Jurídica de Castilla y León. Núm.33- mayo 2014. pp.13-14.



presiones e influencias en el proceso de toma de decisiones públicas) y privados (la vida privada, en especial lo tocante a la salud y la seguridad de las personas, los intereses comerciales y económicos, incluida la propiedad intelectual e industrial).

#### **2.5.4.1. La seguridad y defensa del Estado.**

El art. 14.1, apartados a), b) y c) de la LTBG reconoce como límites al acceso a la información la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública y las relaciones exteriores.

Estos límites tienen cobertura en el art. 105 b) CE según el cual la Ley «regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos salvo lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado».

Se trata de un límite tradicional en todos los ordenamientos jurídicos que remite a la figura del «secreto de Estado», que no deja ser un instrumento utilizado para garantizar tanto la seguridad como la defensa del propio Estado.

El atentado del 11 de septiembre de 2001 contra las torres gemelas de Nueva York, así como la revelación de secretos de la organización Wikileaks marcando un punto de inflexión en las políticas de seguridad de los Estados.<sup>142</sup>

En todos los países se contempla la posibilidad de declarar secretos o reservados determinados documentos o información relacionada con las materias de la seguridad y defensa nacional. En estos casos el ciudadano no puede tener acceso hasta que no transcurra el plazo de la declaración de secreto o reserva.

En nuestro país la LSO dispone que serán declaradas como «materias clasificadas» los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en peligro la seguridad y la defensa del Estado. Estas materias pueden ser calificadas como secreto- mayor nivel de protección -o reservado- menor nivel de protección.

En relación con los documentos clasificados, el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, declara que están excluidos de la consulta pública sin que pueda concederse autorización para el acceso en tanto no recaiga una decisión de

---

<sup>142</sup> En nuestro país cuando en el otoño de 2012 Wikileaks dejaron al descubierto miles de correos de la diplomacia española, el Consejo de Ministros otorgó la calificación de secreto prácticamente a todas las competencias del Ministerio de Asuntos exteriores.

desclasificación por el órgano competente para realizarla. Otra cosa, como bien apunta FERNÁNDEZ RAMOS<sup>143</sup>, es la potestad más o menos desmesurada y discrecional de clasificación, y la ausencia legal de plazos de desclasificación,

El Tribunal Constitucional ha declarado que, «pretender que la reserva no tenga límites sería tanto como crear injustificables espacios de impunidad, si sólo el Consejo de Ministros puede desclasificar una materia que, de hecho descubriría la comisión de presuntos delitos por algunos de los miembros del Gabinete (Interior) o altos cargos dependientes del mismo».

#### ***2.5.4.2. Las relaciones exteriores.***

Este límite resulta una novedad respecto a la normativa anterior, la LRPAC no recogía esta excepción, si bien ciertamente se encuentra explicitada en la Ley 27/2006-art.13.2 c)- y art. 3.1 del CConsejo de Europa.

#### ***2.5.4.3. La seguridad pública.***

Su objeto es garantizar la seguridad pública en sentido amplio, y en este sentido dicho límite se encuentra a caballo en la excepción de la «seguridad nacional» y la referente a la prevención e investigación de los ilícitos.

#### ***2.5.4.4. La prevención, investigación, y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios.***

La Ley va mucho más allá que la normativa preexistente. El art. 105 b) CE se refiere a «la investigación de los delitos» y la Ley 27/2006, permite la denegación de información ambiental a «causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho a la tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria». La LTBG extiende el límite a la investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios.

El bien jurídico protegido por esta excepción consiste en la asegurar la eficaz investigación y persecución de los comportamientos delictivos. En algunas ocasiones la Administración realiza una interpretación muy amplia de este límite, para denegar aquella información pueda formar parte o estar relacionado con algún procedimiento

---

<sup>143</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Madrid. Tecnos. 2014. pp.149-209.

judicial, por ejemplo, contencioso-administrativo. Esta denegación no resulta conforme a Derecho, ya que la existencia de un procedimiento judicial en trámite no es una excepción al derecho de acceso a la información pública.

Alguna jurisprudencia ya ha condenado a la Administración a que entregara la documentación solicitada, y que se había denegado en base al secreto del sumario decretado por el TSJ. El razonamiento consistió en que el secreto sumarial ampara tan sólo si la petición de información se refiere a la documentación que forma parte del propio sumario y sólo de él<sup>144</sup>.

Respecto a los expedientes disciplinarios, se ha planteado en numerosas ocasiones, el derecho de terceros a acceder a las diligencias informativas que, en su caso se hayan podido instruir con carácter previo al procedimiento, dado que tienen un carácter preliminar o preparatorio. La jurisprudencia se muestra muy reacia a reconocer legitimación a terceras personas para poder acceder a este tipo de expedientes, puesto que, la imposición de la sanción no afecta a su ámbito personal o patrimonial por atribuirles una ventaja o beneficio<sup>145</sup>

#### ***2.5.4.5. La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.***

Esta excepción hace referencia al principio de contradicción, y comporta el derecho de las partes procesales de obtener comunicación de las pruebas y alegaciones presentadas ante el juez y de discutir las.

#### ***2.5.4.6. Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.***

Este límite se conecta con el referido a la información que pueda dificultar la prevención, investigación y sanción de ilícitos administrativos y disciplinarios, si bien no podemos olvidar que el acceso a información de funciones inspectoras viene avalada por otras normas de carácter ambiental- como sucede con la inspección ambiental prevista en la Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación.

El art. 3.1 e) del Consejo de Europa permite excepcionar la inspección, control y supervisión por la autoridades públicas. No obstante, es de advertir que las funciones

---

<sup>144</sup> STSJ Valencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 29 de abril de 2011.

<sup>145</sup> STC 97/1991, de mayo y STS, Sala 3ª, Sección 7ª, de 19 de mayo de 1997.

inspectoras en materia medioambiental están sujetas a un régimen de transparencia. En todo caso, si el solicitante tiene la condición de interesado este límite cede en virtud de lo dispuesto en la D.A. 1ª.

#### **2.5.4.7. Los intereses económicos y comerciales.**

Esta excepción igualmente está prevista en el Convenio 205, entendiéndose tutelado el secreto comercial y empresarial. Ciertamente es, que el secreto empresarial puede tener una gran relevancia práctica, pero también lo es que no resulta adecuado determinadas prácticas administrativas concediendo una relevancia desmesurada las declaraciones de confidencialidad, sobre todo en materia de contratación, y ello además si lo comparamos con el acceso a determinados datos de carácter personal cuando se admite, si el solicitante acredita un interés legítimo.

El TJUE ha manifestado que «aun suponiendo que no pueda excluirse que, de manera excepcional, determinados elementos de la motivación de una decisión de urbanismo puedan incluir información comercial o industrial confidencial, consta en el presente asunto que la protección de la confidencialidad de dicha información fue utilizada, en contra de lo establecido en el art. 4, apartado 4, de la Directiva 2003/4, para denegar al público interesado el acceso, incluso parcial, a la resolución de urbanismo sobre la construcción de la instalación controvertida en el litigio principal»<sup>146</sup>.

El TS considera que la exclusión de esta información cubierta por el secreto comercial e industrial, se debe considerar como mera extensión de la exclusión que la Constitución contempla del ámbito de la intimidad. Y esa exclusión incluye, por ejemplo, documentación relativa a las características técnicas específicas de un nuevo producto, las líneas generales de una campaña publicitaria estratégica, una fórmula, un compuesto químico, el modelo para una máquina o el nombre de una empresa que se pretende absorber, pero no la relación de trabajos, trabajadores, maquinaria, facturación o cuenta de resultados<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> STJUE, asunto C-416/10, *Jozef Krizan* y otros, de 15 de enero de 2013.

<sup>147</sup> STS, Sala 3ª, Sección 7ª, de 30 de abril de 2012.

#### **2.5.4.8. La política económica y monetaria.**

Resulta llamativo que la LTBG mantenga esta excepción cuando, en la actualidad la política monetaria en los países de la zona euro no se encuentra en manos del Gobierno nacional, sino en las instituciones comunitarias, haciendo uso de la posibilidad del Consejo de Europa.

#### **2.5.4.9. El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.**

El objeto de protección del derecho de propiedad intelectual afecta no tanto al acceso a la información sino a la utilización que el solicitante puede hacer de la misma, en el sentido de reproducirla. Por ello, se entiende que hubiera sido más correcto el planteamiento del Reglamento (CE) nº 1049/2001 según el cual el mismo se aplicará «sin perjuicio de las normas vigentes sobre los derechos de autor que puedan limitar el derecho de terceros a reproducir o hacer uso de los documentos que se les facilite».

#### **2.5.4.10. La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.**

El Consejo de Europa se refiere a «las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen del asunto». La LTBG no contempla expresamente esta cautela, si bien VILLORIA MENDIETA<sup>148</sup> defiende la confidencialidad o secreto requerido en proceso de toma de decisión debe ser para materias reservadas o de algún tipo de ámbitos que lo requieran.

#### **2.5.4.11. La protección del medio ambiente.**

Dado el carácter preferente de la Ley 27/2006, en relación con la información medioambiental, será ésta de aplicación y no la LTBG, de conformidad con la DA primera. El art. 13. g) excepciona el caso de la información que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a las de sus lugares de reproducción.

#### **2.5.4.12. Protección datos personales.**

El art. 15 bajo esta rúbrica «protección de datos de carácter personal» se ocupa de uno de los límites al derecho al acceso, siendo considerado como uno de los aspectos

---

<sup>148</sup> VILLORIA MENDIETA. DSCD, X Legislatura 2013, número 308. p. 4

más discutido y complejo de toda la ley, lo que parece lógico dado que estamos ante un límite que afecta a un derecho fundamental.

1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del art. 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, 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 art. 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran 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.

2. 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.

3. 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.

Para la realización de la citada ponderación, 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 art. 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 y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

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.

c) 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.

4. 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.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

Como puede apreciarse, el apartado 4, aun situándose casi al final del precepto, alberga una de las claves que permite la remoción de los obstáculos que dificultan el acceso a la información cuando ésta contenga datos personales: la disociación de datos, la anonimización, siempre que ésta impida la identificación de sus titulares. A partir de ahí, los niveles de protección dependen de la consideración de los datos personales como especialmente protegidos o no. Tampoco podemos olvidar en caso de no ser posible esta disociación, la alternativa que ofrece el art. 16 de la ley de permitir el acceso parcial a la información siempre que del mismo no resulte una información distorsionada o sin sentido.

Dentro de la primera categoría de datos personales existe una distinción dependiendo del tipo de dato especialmente protegido, datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, por un lado, o datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, por otro. En ambos casos, el consentimiento expreso del afectado permitiría el acceso a la información. Para el primer grupo de datos, se necesita, además, que el consentimiento se exprese por escrito, salvo que el titular de los datos los hubiese hecho manifiestamente públicos con anterioridad a que se

solicítase el acceso, para el primer bloque de datos personales especialmente protegidos o, para el segundo bloque de datos, una norma con rango de Ley dispensara del consentimiento.

Si se trata de datos personales no especialmente protegidos, se acudirá a lo que los expertos denominan «test de daño», esto es, una 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, teniendo en cuenta los criterios que se incorporaron en la fase de proyecto en el apartado 3 de este artículo. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente las resoluciones que sean necesarias a fin de determinar los criterios de aplicación de las reglas contenidas en este apartado, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en la LTBG y en la LOPD (disposición adicional quinta de la LTBG).

En el menor nivel de protección se hallan los datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público al acceso, se concederá este.

El Director de la Agencia Española de Protección de Datos, José Luís RODRÍGUEZ, manifiesta que las relaciones entre transparencia y protección de datos no siempre se articulan en términos de tensión o de colisión. En buen número de casos el acceso a la información pública no plantea problemas desde el punto de vista del derecho a la protección de datos. En primer lugar, no hay afectación del derecho a la protección de datos cuando la información se refiere a personas jurídicas, pues estas no son titulares del derecho, ya que el derecho a la protección de datos solo ampara a personas físicas. En segundo lugar, no hay limitaciones derivadas del derecho a la protección de datos cuando se trata de informaciones relativas a personas fallecidas, dado que estamos ante un derecho que se extingue con la personalidad, aunque sí es cierto que en este caso eventualmente pueden entrar en juego otros derechos. En tercer lugar, no existe limitación alguna cuando la información se puede proporcionar previa



disociación de los datos de carácter personal, de modo que no sea posible identificar a las personas afectadas (la LTBG hace referencia expresamente a este supuesto). De hecho, esta fórmula, la publicación de la información previa disociación de los datos de carácter personal -lo que coloquialmente se conoce como anonimización- debería ser la regla siempre que los datos personales no sean relevantes para satisfacer el interés público que motiva el acceso a la información, pues estando en juego derechos fundamentales siempre han de priorizarse aquellas medidas que permitan alcanzar la finalidad perseguida con el menor grado de afectación posible de los derechos. Incluso cuando se plantee una tensión o un conflicto entre transparencia y protección de datos no siempre se ha de resolver a favor de la protección de datos, sino que será necesario llevar a cabo una ponderación razonada, conforme al principio de proporcionalidad, entre el interés que subyace en la solicitud y la incidencia de la divulgación de la información en los derechos de los afectados. No debe pues haber automatismos. No cabe rechazar cualquier solicitud de acceso a un documento público porque contenga datos personales, ni es admisible, como ha proclamado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, otorgar una primacía automática al objetivo de la transparencia frente al derecho a la protección de datos. Es necesario valorar las circunstancias concurrentes en cada caso concreto y buscar una solución que permita optimizar en lo posible el acceso a la información y la garantía de los derechos de los afectados, optimizar ambos en cada caso concreto.

El TC ha declarado que la intimidad se refiere al ámbito personal y familiar. No comprende los datos relativos a las relaciones sociales y profesionales o datos económicos en las que se desarrolla la actividad laboral, por estar más allá de esa esfera íntima. En Sentencia de 22 de abril de 1993, declaró que la retribución de un trabajador no es un dato de carácter personal protegido «porque no permite en modo alguno la reconstrucción de datos del trabajador incluidos en la esfera de su intimidad, por sí solo, el dato de la cuantía retributiva, aparte de indicar la potencialidad del gasto del trabajador, nada permite deducir respecto a las actividades que sólo o en compañía de su familia pueda desarrollar en su tiempo libre»<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> STC 142/ de 22 de abril.

Por su parte el TS ha proclamado que el acceso de un expediente a una pluralidad de terceros interesados, de forma que cada uno pueda acceder a la documentación que afecta a otros, no vulnera el derecho a la protección de datos. Si bien añade «sí existiría vulneración, por el contrario, cuando se viole el deber de secreto o comunicación de datos a tercero»<sup>150</sup>

## **2.5.5. Ejercicio del derecho a la información.**

### **2.5.5.1. Solicitud de acceso.**

El procedimiento para la solicitud de acceso se inicia con la presentación de la correspondiente solicitud –art. 17.1 LTBG–.

El art. 12 de la Ley es claro en su reconocimiento del derecho a «todas las personas». En consecuencia, tanto las personas físicas como jurídicas, públicas o privadas, tanto las nacionales como extranjeras pueden ejercer este derecho sin necesidad de acreditar ningún interés al respecto, lo que supone una importante novedad respecto a lo dispuesto en el art. 105 b) CE como en la LRJPAC.

El contenido de la solicitud viene determinado en el art. 17.2 de la LTBG. Deberá contener los siguientes extremos: a) identidad del solicitante; b) La información que se solicita; c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones; d) En su caso, la modalidad que prefiera para acceder a la información solicitada.

#### *a) Identidad del solicitante.*

En cuanto a la necesaria identificación del solicitante que exige el art. 17.2 de la Ley, resulta un requisito general a toda solicitud y coherente dentro con nuestro ordenamiento jurídico por cuanto en nuestro Derecho no caben las solicitudes anónimas.

Ciertamente el ámbito de la Unión Europea es común la exigencia de identificación del solicitante, y si bien tiene esto sentido donde el derecho de acceso a los documentos públicos está limitado a un colectivo concreto de sujetos ciudadanos de la Unión Europea y personas físicas y jurídicas con domicilio social o residencia en el

---

<sup>150</sup> STS, Sala 3ª, Sección 6ª, de 26 de octubre de 2005.

territorio de la Unión, no parece tenerlo mucho cuando el derecho se reconoce con carácter genérico «a todas las personas».

El Consejo de Europa alude a la posibilidad de que los solicitantes mantengan su anonimato, excepto cuando la identificación sea esencial para procesar su solicitud.

Por su parte la Oficina Antifraude Cataluña ha señalado que existen supuestos en los que sería razonable que no sea necesario identificarse. «Sería el caso, por ejemplo, de información pública que, contraviniéndole mandato de transparencia activa, no han liberado las autoridades poniéndola a disposición del público en general. No sería razonable en los supuestos en los que la identificación que inicialmente no era exigible pase a serlo a consecuencia, precisamente, de un incumplimiento atribuible a la propia Administración»<sup>151</sup>.

*b) La información que se solicita y motivación.*

Las cuestiones que se plantean en este apartado son las relativas a si es necesario que la solicitud de información detalle con exhaustividad el documento que se desea consultar y si es necesario, o no, motivar la solicitud de acceso.

El Consejo de Europa insiste en afirmar que las formalidades para realizar peticiones deberán limitarse a lo esencial para poder procesar la petición. No es necesario concretar el documento ni explicar para qué se solicita. Es más, la autoridad pública ayudará al petitionerio, tanto como razonablemente sea posible a identificar el documento oficial solicitado. Y aunque en la LTBG no aparece como causa de inadmisión la falta de precisión de la solicitud en cuanto a la información solicitada, el Consejo la admite como causa de rechazo si después de la ayuda de autoridad pública, la solicitud sigue siendo demasiado vaga para permitir que el documento oficial se identificado<sup>152</sup>.

La LTBG prevé la subsanación y mejora de la solicitud en el art. 19.2 «cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que concrete en plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido», previa resolución que deberá ser dictada en los términos

---

<sup>151</sup> Oficina Antifraude Cataluña, 2013. P. 96.

<sup>152</sup> Art. 4.3) y 5.1,5).i) del «Convenio de Consejo de Europa sobre el acceso a documentos públicos» aprobado por el Comité de Ministros de 4 de abril de 2008.

previstos en el art. 42, sin que se haya previsto la ayuda de la Administración para la identificación de la información.

El requerimiento de subsanación determina la suspensión del plazo para resolver, como establece el propio art. 19.2.

Debe notarse que el art.17.2 b) sólo exige que la se concrete la «información» a la que se desea acceder en términos que se permita su concreción, poniendo fin a la exigencia de presentación de solicitud individualizada de los documentos que interesa conocer, como ha ocurrido hasta ahora en aplicación del art. 37.7 LRJPAC.

Por lo que se refiere al requisito consistente en motivar la solicitud de información, como se ha expuesto, el solicitante no está obligado a motivar su solicitud. 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- art. 17.3 de la LTBG-. Este apartado ha sido objeto de numerosas críticas por la doctrina<sup>153</sup>, ya que encierra en si mismo un contrasentido: si no es necesario exponer los motivos, no tendrían por qué tenerse en cuenta en la resolución y, aún mucho menos, su falta, se causa de rechazo de la solicitud.

Lo cierto es que si contemplamos de forma conjunta los arts. 17.3, 14.2 y 15.2 de la Ley podemos apreciar claramente que los motivos o el interés que se explicita en la solicitud para fundamentar el acceso a la información puede llegar a ser relevante ya que se tomará en cuenta en el momento de aplicar los motivos de ponderación<sup>154</sup>.

Así, en el caso de acceso a datos de carácter personal no especialmente protegidos en ejercicio de un derecho, o por razones de investigación, es evidente que el solicitante deberá motivar esas circunstancias en la solicitud para que sena adecuadamente ponderadas.

En el ámbito local, como muy acertadamente afirma FERNÁNDEZ RAMOS, «debe entenderse derogado el precepto de la LBRL -art. 18.1.e)- según el cual la petición de información ha de ser razonada, al menos en lo que se refiere al acceso a la información pública». En el mismo sentido ha de entenderse el art. 230. 4 del ROF que

---

<sup>153</sup> Ya advertidas por E.GICHOT en sus comentarios al Anteproyecto de Ley de Transparencia.

<sup>154</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Madrid. Tecnos. 2014. p.216.

exige que «las peticiones de información serán razonadas salvo que se refieran a la obtención de certificaciones y acuerdos o resoluciones, que en todo caso, podrán ser obtenidas mediante abono de la tasa correspondiente».

#### **2.5.5.2. Causas de inadmisión del derecho de acceso.**

El art. 18 de la LTGB declara que se inadmitirán a trámite, por una serie de causas de cuya interpretación y aplicación pueden suponer a juicio de algunos autores una restricción importante del derecho reconocido en los artículos 12 y 13<sup>155</sup>.

Ciertamente, en estos casos, no habrá ponderación de bienes jurídicos ni cabe, por su propia naturaleza, acceso parcial, pero exige una resolución motivada y en los plazos que determina la norma.

a) *Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

Hace referencia a la información que no es accesible en el momento de la solicitud pero puede serlo en un momento posterior. La razón parece clara: durante su proceso de confección el contenido puede cambiar, es provisional. Como bien señala BLANES CLIMET<sup>156</sup> la difusión de información que no es definitiva puede generar inseguridad y confusión a los ciudadanos, pudiendo afectar a la eficacia de la actuación administrativa.

El Tribunal Supremo<sup>157</sup> ha aclarado que no se puede confundir un «informe inconcluso»- es decir en fase de borrador, pendiente por ejemplo de la firma de su autor-con un expediente «inconcluso» en que el que figuran sucesivos informes- todos ellos conclusos- al que se podían ir añadiendo nuevos datos o informes conforme avanzan las diferentes fases del procedimiento.

De este modo el Defensor del Pueblo en el informe anual de 2010, manifestó que las Administraciones Públicas no deben confundir el concepto de «documento inconcluso» con «documento provisional». Un dato concluso puede ser provisional, incluso haber sido después modificado.

---

<sup>155</sup> BARRERO RODRIGUEZ, C. «Derecho de Acceso a la información pública» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. p. 205.

<sup>156</sup> BLANES CLIMENT, M.A. «La Transparencia informativa de las Administraciones Públicas». Aranzadi, Cizur Menor (Navarra). 2014. p. 343.

<sup>157</sup> STS de 17 de febrero de 2004.

Por su parte el TGUE se ha mostrado partidario de permitir dicho acceso a los documentos que obran en procedimientos que se encuentran en tramitación. Así ha anulado una decisión del Parlamento Europeo denegatoria de un informe de auditoría sobre las dietas de los parlamentarios en proceso de modificación, así como la denegación de acceder a un documento sobre las propuestas emitidas por los diferentes estados en el proceso de modificación del Reglamento 2001 de acceso a la información<sup>158</sup>.

*b) Información que tenga carácter auxiliar o de apoyo.*

Esta causa de inadmisión ya fue fuertemente criticada por GUICHOT quien denunciada ante la Comisión constitucional del Congreso, que en relación con los «informes internos» puede dar lugar a una interpretación poco favorable de la transparencia que oscurezca buena parte de la actividad administrativa.

La Ley califica como de «auxiliar y apoyo» la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. El problema surge porque ni la LTBG ni el resto del ordenamiento jurídico en nuestro país da una definición de lo que ha de entenderse por «auxiliar y apoyo». Si bien habrá que entender que se trata de documentos sin trascendencia ni valor jurídico y que no formen parte del expediente. De esta forma debe entenderse excluidos del precepto y por lo tanto vinculados al derecho de acceso todos aquellos informes, avances o documentos similares a los que las normas confieren «efectos administrativos» aunque sólo sean internos. Así, avances de planeamiento general, informes de otros organismos elaborados en el ámbito de sus competencias; borradores sometidos a información pública en un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, etc.

El argumento principal que se esgrime para justificar este tipo de exclusión, es el que manifestó el Director del CEPC en su comparecencia ante la Comisión Constitucional, y es que toda persona que vaya a elaborar un informe o dictamen «ha de tener un tiempo para pensar» sin quede condicionado a que dicho documento va ser público inmediatamente y por consiguiente le coarta en su libertad.

---

<sup>158</sup> STGUE, asunto T-233/09, Access.Info Europe contra Consejo de la Unión Europea, de 22 de marzo de 2011 y asunto T-471/08, Ciarán Toland y otros contra el Parlamento Europeo de 7 de junio de 2011.

De esta forma todos los documentos de trabajo que se utilicen para la elaboración de un trabajo final, éstos no serán accesibles, ya que normalmente serán destruidos.

Por lo que se refiere específicamente a los «informes internos», para FERNÁNDEZ RAMOS<sup>159</sup> ha de tratarse de informes que no formen parte de un expediente o que no hayan sido tenidos en cuenta para la resolución, ya que de contrario dichos informes ha de ser considerados accesibles.

c) *La información «para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración».*

Como ya habíamos adelantado, no forma parte de la información pública, aquella que no haya sido elaborada y requiera un trabajo completo de reelaboración «*ad hoc*», como las consultas jurídicas, petición de informes o dictámenes, puesto que las autoridades públicas no pueden convertirse en consultoras ni se puede exigir la confección de informes al servicio de intereses comerciales o empresariales.

La dificultad surge en determinar cuál es la concreta labor que ha llevar a cabo el sujeto obligado para que pueda entenderse como reelaboración y pueda alegarse como causa de inadmisión, para la que en estos momentos, dada la vigencia de la norma, no hay respuesta clara, por lo que, habrá que esperar a la resoluciones de los órganos de control y confiar en la «prudente y equilibrada aplicación de la norma por las instancias competentes»<sup>160</sup>.

No obstante, el TS en un caso en el que no se pretendía el acceso a los archivos y registros municipales, si no que se expediera una certificación sobre datos no elaborados, denegó el derecho de acceso porque no existe ninguna norma legal o reglamentaria que imponga la obligación de que esa elaboración se lleve a cabo a partir de unos datos existentes en los archivos, siendo la citada elaboración cosa distinta y no coincidente de la expedición de certificados sobre extremos que constan en debida forma. Asimismo, el Alto Tribunal añadió que el hecho de que se realice esa

---

<sup>159</sup>FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «*Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*». Madrid. Tecnos. 2014. p. 223.

<sup>160</sup> BARRERO RODRIGUEZ, C. «*El derecho de acceso a la información: Publicidad pasiva*» Obra Conjunta. «*Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. p.207.

reelaboración o no es una cuestión que entra dentro del ámbito de las potestades de las autoridades municipales para organizar y dirigir los servicios<sup>161</sup>.

*d) Dirigidas a un órgano que no obre en su poder cuando se desconozca el competente.*

Este motivo, que si bien en principio resulta razonable, parece que contiene una contradicción en si mismo ya que si el órgano ante el que se solicita desconoce cuál es competente, difícilmente podrá indicarlo lo que habrá que entender, es que dicho señalamiento tendrá carácter meramente informativo.

*e) Que sean manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo no justificado.*

Constituye un principio general universal que los derechos han de ejercerse conforme a la buena fe, quedando prohibido el abuso en el ejercicio de los mismos. No es posible la petición indiscriminada, reiterada y repetitiva que paralice el normal funcionamiento de la administración. El ejercicio resulta abusivo cuando se sobrepasa el límite normal del ejercicio del derecho, lo que habrá que ponderarse caso por caso, debiendo deducirse de la intención del autor, de la finalidad que persigue, o de las circunstancias concurrentes.

En el derecho comparado existen previsiones en este sentido. En Canadá se ha detallar la solicitud para su localización sin un esfuerzo desmesurado. Por su parte en México no se tramitan las solicitudes ofensivas o cuando se haya entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud a la misma persona<sup>162</sup>.

En la misma línea el Consejo de Europa permite denegar la solicitud de acceso si a pesar de la ayuda de la autoridad pública la petición sigue siendo demasiado vaga para permitir que el documento oficial sea identificado o si la petición es manifiestamente irrazonable<sup>163</sup>.

Con todo, tratándose de una excepción, la carga de la prueba de la situación de abuso corresponde a la Administración que la invoca

---

<sup>161</sup> STS, Sala 3ª, Sección 4ª, de 2 de junio de 2000.

<sup>162</sup> Art. 6 de la «Ley canadiense de Acceso a la información Oficial» de 1985; Art. 48 de la «Ley federal mexicana de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental de 2002».

<sup>163</sup> Art. 5 «Convenio Consejo de Europa sobre el acceso a documentos públicos».



### **2.5.5.3. Procedimiento de tramitación.**

#### *a) Órgano al que se dirige.*

El art. 17.1 establece «que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información». En los casos en que ésta obre en poder de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, «se dirigirá al Organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentre vinculada».

Por su parte el art. 19 de la LTBG dispone que: si la solicitud se refiere 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.

En caso de que el órgano desconozca cual es el competente, procede, como hemos apuntado, acordar la inadmisión de la solicitud e indicar quién es, a su juicio, el competente sin muchas garantías de fiabilidad.

#### *b) Imprecisión de la solicitud.*

Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, la Ley establece que 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. Este precepto supone, para la mayoría de la doctrina, un gran avance, por cuanto desaparece el requisito exigido por el art. 37.7 LRJPAC según el cual el solicitante debía formular petición individualizada de los documentos que deseaba consultar y además se exige que el sujeto requerido concrete la información solicitada. Lo que se echa en falta de la LTBG es la previsión contenida en el Consejo de Europa, y en otras normas nacionales -Ley 27/2006-, según la cual la autoridad pública debe ayudar al peticionario tanto como razonablemente sea posible identificar el documento oficial solicitado.

Como regla habitual en procedimiento administrativo, el citado requerimiento suspende el plazo total de resolución, entre el tiempo que medie entre la notificación de aquél y su efectivo cumplimiento, o en su caso el transcurso del plazo para cumplimentarlo. Además en e supuesto que el requerido no conteste el plazo conferido al efecto, la Administración deberá dictar declaración expresa de desistimiento.

c) *Cuando afecte a derechos de terceros.*

El apartado 3 del art. 19 establece una regla que materializa el trámite de audiencia al interesado en todo procedimiento administrativo, como con carácter general establece el art. 84 de la LRJPAC<sup>164</sup>, al disponer que si la información solicitada 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.

Dicho trámite se da con mayor intensidad en el supuesto de que existan datos de carácter personal especialmente protegidos -art. 7.2 LOPD- donde la Ley exige el consentimiento expreso y por escrito del afectado.

Lo que deja por resolver la LTBG es la solución que ha de darse en el supuesto que de que el interesado no conteste al requerimiento. En este caso parece que procederá entender el «trámite como realizado» a tenor de lo dispuesto en el art. 84.3 de la LRJPAC, con la excepción, lógicamente de los supuestos en los que estén en juego datos especialmente protegidos, donde se exige la autorización expresa y por escrito del sujeto afectado.

d) *Cuando la información ha sido elaborada por otro.*

Esta regla procedimental, que supone en realidad una limitación temporal y debería haber sido prevista como causa de inadmisión de la solicitud de acceso, está avalada por el Consejo de Europa, según el cual «una petición para acceder a un documento oficial será atendida por cualquier autoridad pública poseedora del documento. Si la autoridad pública no tiene el documento público solicitado o no está autorizada para tramitar esa petición, tendrá cuando sea posible, remitir la petición del solicitante a la autoridad pública competente».

Estamos haciendo referencia a lo dispuesto en el art. 19.3 que señala que «cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se

---

<sup>164</sup>BARRERO RODRIGUEZ, C. «El derecho de acceso a la información: Publicidad pasiva» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. p. 228.

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».

Con todo, es de resaltar que pueden existir conflictos de competencias entre Administraciones que dilaten el acceso a las informaciones solicitadas, por lo que hubiera sido conveniente prever en estos supuestos un plazo mayor de resolución.

*e) Solicitudes que requieran el consentimiento del afectado.*

#### **2.5.5.4. Resolución.**

Nada dice la LTBG sobre el órgano competente para resolver, cuya fijación corresponde a las normas reguladoras propias de cada uno de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, lo que por otro lado resulta coherente con el carácter básico de la norma.

Respecto al plazo para resolver la Ley ha previsto 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.

El Consejo de Europa se limita a disponer que la petición de acceso a un documento público «será atendida con prontitud. La decisión deberá ser resuelta, comunicada y ejecutada tan pronto como sea posible o dentro de un límite de tiempo razonable que debe ser especificado de antemano». De este modo, el Convenio renuncia a fijar un plazo máximo. Respecto al plazo fijado por la LTBG (un mes, ampliable por otro mes), puede considerarse que responde al estándar, aunque proposiciones normativas anteriores establecían plazos más abreviados de 15 días. Los motivos para ampliar el plazo son similares a los de la LAIA que, no obstante, añade que deberá informarse al solicitante, en el plazo máximo de un mes, de toda ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican. Aun cuando la Ley no lo explicita, deben entenderse aplicables las reglas generales de la LRJPAC, de la que se desprende que la ampliación del plazo para resolver debe adoptarse mediante acuerdo expreso –art. 42.6–, y debe producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate –art. 49.3–.

En la Unión Europea, el procedimiento que articula el Reglamento 1049/2001 se caracteriza por la falta de formalismo en las solicitudes y la agilidad en las respuestas, con un plazo de quince días, ampliable en casos excepcionales, y con silencio negativo. Frente a la denegación expresa o presunta, total o parcial, se puede plantear una «solicitud confirmatoria», que actúa a modo recurso administrativo (este sistema aparecía reproducido en alguna de las iniciativas parlamentarias en nuestro país, previas a la LTAIP).

En cuanto al cómputo del plazo, la regla para el cómputo del *dies ad quem* desde la recepción en el órgano competente para resolver es coincidente con la establecida en la LRJPAC

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, lo que recuerda la misma previsión para igual trámite en el art. 42.6 de la LRJPAC.

Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y 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 art. 22.2.

Ciertamente la denegación deberá justificarse. Así determina jurisprudencia ha anulado una resolución denegatoria de acceso porque no se justifican adecuadamente las razones por las que se restringe o deniega el derecho, empleándose motivos genéricos o fórmulas estereotipadas que no permiten apreciar las razones en las que se sustenta la limitación<sup>165</sup>.

Respecto a la intensidad o extensión de la motivación, el TC ha considerado suficiente aquella que permite conocer los criterios jurídicos esenciales fundamentadores de la decisión<sup>166</sup>.

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.

---

<sup>165</sup> STSJ País Vasco, de 26 de octubre de 2011. SAN, Sección 1ª, de 28 de marzo de 2011.

<sup>166</sup> SSTC 196/2005, de 18 de julio; 36/2006, de 13 de febrero y 75/2007, de 16 de abril.

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

La Ley pues ha optado por establecer expresamente el silencio administrativo negativo, lo que por otro lado es coincidente con otras normas estatales y autonómicas que suelen declarar el carácter desestimatorio del silencio<sup>167</sup>, criterio, además generalizado, en el derecho comparado<sup>168</sup>.

El propio Consejo de Estado consideró que la solución adoptada resulta lógica y adecuada a Derecho, teniendo en cuenta el objeto sobre el que se proyecta el derecho de acceso, y que no es otro que la información pública, que puede versar sobre una multiplicidad de actividades públicas y puede incluir en muchos casos datos relativos a materias o a terceros dignos de una especial protección.

GUICHOT<sup>169</sup> opina que las críticas al silencio negativo son absolutamente inmerecidas, ya que es lo único razonable y la solución unánime en las leyes de los demás países. Recuerda que «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 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». Cosa distinta es que ante el silencio quepa recurrir (que para eso existe esa ficción jurídica, para no abocar a una espera sin límite) y exigir responsabilidad política y disciplinaria.

El apartado 5 hay que ponerlo en conexión con el régimen de impugnaciones a que aluden los arts. 23 y 24, y la disposición adicional cuarta de la LTBG. Las resoluciones dictadas en el ejercicio de este derecho ponen fin a la vía administrativa, por lo que pueden ser directamente recurridas en vía contencioso-administrativa.

La referencia de este apartado *in fine*, a la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa que se regula en el art. 24 de la Ley, debe completarse con lo dispuesto en el art. 23.1, que aclara que la reclamación, que es potestativa, tiene la

---

<sup>167</sup> Ley 37/20007, de 16 de noviembre, de reutilización de la información del sector público.

<sup>168</sup> Ley de Acceso a la información de Canadá. O en Francia Decreto nº 2005-1755 de 30 diciembre 2005.

<sup>169</sup> GUICHOT REINA, E. «*El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014.

consideración de sustitutiva de los recursos administrativos (en concreto, del potestativo de reposición que hemos mencionado) de acuerdo con lo que establece el art. 107.2 de la LRJPAC, matiz éste que no aparecía en el borrador de anteproyecto que se sometió a información pública. Por tanto, parece concluirse la existencia de dos vías de impugnación- directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa o previa reclamación potestativa ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano que corresponda al amparo de la disposición adicional cuarta.

Asimismo, el apartado 6 tipifica una nueva falta disciplinaria grave, que incorpora al elenco de las que, con igual calificación, recogen las leyes y convenios colectivos (para el personal laboral) en aplicación de lo previsto en el art. 95.3 del EBEP. Debemos poner el acento en la necesidad de que el incumplimiento de resolver en plazo estas solicitudes sea reiterado, de acuerdo con el enunciado del tipo.

Por último, hay que poner en relación este precepto con el art. 22.2, que establece que si ha existido oposición de tercero, el acceso solo 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 (afecta a la ejecutividad de la resolución de acceso). GUICHOT opina que el acceso no debería concederse hasta que hubiera una sentencia firme, porque una vez se dé acceso a la información el asunto queda ya prejuzgado.

#### ***2.5.5.5. Formalización del acceso.***

El art. 22 LTBG, establece las reglas por las que ha de regirse la formalización del derecho:

1.- El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. 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.

2.- 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.

3.-Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.

4.- El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición 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.

5.-Una vez concedido el acceso, éste se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio (art. 22.1). En conclusión, la opción por defecto es el acceso electrónico salvo que el interesado señale otra distinta.

Este artículo también debe ponerse en correspondencia con la necesidad de motivación que prevé el art. 20.2 de la LTBG para las resoluciones estimatorias del acceso solicitado cuando se concedan en una modalidad distinta a la pedida.

La ley establece que 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. No obstante, si hubiera existido oposición de tercero, el acceso solo tendrá lugar materialmente cuando, habiéndose concedido, 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 (art. 21.2 de la LTAIP).

Se trata de un supuesto de ejecución suspensiva que puede dilatarse durante un plazo mayor que el que puede a primera vista deducirse de la ley. De acuerdo con los arts. 23 y 24, previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, el interesado puede presentar una reclamación potestativa. Esto quiere decir que mientras quepa la posibilidad de interponer el recurso jurisdiccional, la ejecución permanecerá en suspenso. Esto incluye no solo el transcurso del plazo para acudir a la vía judicial sino también el plazo para resolver la reclamación potestativa para el caso de que ésta se haya formulado previamente.

Si nos ponemos en el caso de que se hubiera presentado la reclamación, podemos tener que llegar a dejar transcurrir alrededor de 6 meses desde que la resolución expresa denegatoria del acceso se notificó o desde que se consideró desestimada por silencio (1 mes para interponer reclamación potestativa -art. 24.2 de la

LTBG-, 3 meses para resolverla -art. 24.4 de la LTBG- y 2 meses para la interposición del recurso contencioso-administrativo -art. 46 de la LJCA-) para ver materializado el acceso. Y esto, considerando que el tercero afectado no interpusiera el recurso en la vía contencioso-administrativa. Esta descripción nos lleva a concluir que el acceso no debería concederse hasta que hubiera una sentencia firme, porque una vez se dé acceso a la información el asunto queda ya prejuzgado.

Para el caso de que la información ya hubiera sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella (art. 22.3). Las autoridades podrían dar acceso orientando al solicitante sobre fuentes alternativas fácilmente accesibles, por ejemplo, si está publicado en Internet (aunque hasta ahora algunos tribunales habían sentenciado que la remisión a páginas web no satisfacía el derecho a obtener copia de los documentos administrativos), pero en todo caso hay que analizarlo caso por caso, habida cuenta de la disparidad de medios y conocimientos de los posibles solicitantes, o incluso de su capacidad financiera.

En el ámbito comunitario, concedido el acceso, se prevé la mayor facilidad posible para el acceso a la información. La consulta in situ, las copias de menos de veinte páginas de formato DIN A4 y el acceso directo por medios electrónicos o a través del registro son gratuitos.

El acceso a la información será gratuito, según la Ley. No obstante, la expedición de copias o la transposición 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 (art. 22.4). Este apartado alude a la posibilidad de cobro de «exacciones» y no, en concreto, a «tasas» como en el proyecto de ley se hacía. La formulación es más abierta por cuanto el concepto englobaría también a los precios públicos regulados en la Ley 8/1989, de 13 de abril, otorgando libertad a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales para la elección de la figura que corresponda a través de sus normas.

Para FERNÁNDEZ RAMOS, habría sido interesante explicitar la prohibición expresa de aprobar tasas disuasorias. De otro lado, se echa en falta una ordenación en la ley, en sus disposiciones adicionales, de la exacción aplicable en la Administración del Estado, algo que ya llevó a cabo la LAIA —Disposición adicional primera—, en lo que



afectaba al ámbito material del acceso a la información pública que regulaba (medioambiental).

Un problema que puede suscitarse es cuando un ciudadano solicite certificaciones, no de resoluciones o acuerdos administrativos, sino de todos los documentos que pide. No parece razonable que la Administración tenga la obligación de certificar todos los documentos en general, sino que será suficiente con facilitar una copia de los mismos<sup>170</sup>.

Por otro lado, el Tribunal Supremo ha manifestado que el derecho a la información no comprende el que la copia tenga que ser compulsada o autenticada<sup>171</sup>.

#### **2.5.5.6. Unidades de Información.**

El art. 21 de la LTBG dispone que las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación del título establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna.

En el ámbito de la Administración General del Estado, 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 la 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.

---

<sup>170</sup> STSJ Madrid, Sección 7ª, de 11 de junio de 2005.

<sup>171</sup> STS, Sala 3ª Sección 2ª, de 19 de junio de 1989.

- h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de la LTGB.

El resto de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación del título I identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso.

Este precepto prevé que las Administraciones sujetas a la Ley integrarán en su propio funcionamiento el sistema de resolución de las solicitudes de información pública, debiendo identificar claramente los órganos competentes para dar respuesta a ellas. La exposición al trámite de alegaciones tras la publicación del borrador de anteproyecto tuvo como resultado la adición de nuevas funciones para estas oficinas unidades. Para PINAR MAÑAS la repercusión económica de esta previsión no debería ser notable por cuanto las funciones en materia de acceso a la información podrían ser asignadas a unidades ya existentes, por ejemplo a las de atención a los ciudadanos. Pero una conclusión de este tipo puede tergiversar la realidad. Primero, porque los servicios de atención al ciudadano no siempre cuentan con las competencias necesarias para determinar qué información o documentos pueden facilitarse y cuáles no. Debería, pues, preverse la asignación de la competencia a unidades u órganos con capacidad suficiente de decisión y evaluación de las peticiones, con muy directa relación con los órganos directivos. Segundo, porque es de prever que la puesta en marcha de una ley de transparencia genere en un primer momento un importante número de solicitudes de información del más variado tipo, en un proceso además de incremento constante, lo que podría desbordar totalmente a los órganos o unidades que realicen funciones u ostenten competencias de otro tipo.

## **2.6. Régimen de impugnaciones. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.**

### **2.6.1. Régimen de impugnaciones**

El art. 23 establece que la reclamación prevista en el art. 24 tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el art. 107.2 de la LRJPAC. No obstante, contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el art. 2.1.f) sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

El art. 23.2, incorporado a petición del Consejo de Estado, ha eliminado la posibilidad de interposición de esta reclamación potestativa para el caso de resoluciones dictadas en procedimientos relativos al derecho de acceso procedentes del Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo. Decía el Consejo de Estado que el principal obstáculo para admitir que las decisiones que estos órganos adopten en los procedimientos de solicitud de acceso a la información pública que ante ellos se sustancien puedan recurrirse ante el Consejo deriva de la peculiar naturaleza y singular posición constitucional que aquellos ostentan, que justifican el reconocimiento de un régimen especial de autonomía constitucional y legalmente consagrado, por lo general, en sus respectivas leyes orgánicas.

Por su parte el art. 24 dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. 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.

La tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la LRJPAC. 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. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.

Las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte en aplicación de este artículo. La competencia para conocer de las reclamaciones corresponderá al

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley.

No existe ninguna previsión especial para aquella información que se refiera a la actividad de las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, ya que la solicitud de información, se sobreentiende, deberá formalizarse ante la Administración a la que se encuentren vinculadas, que será la que requerirá a la entidad de la que se trate, el suministro de la información que precise (art. 4).

El plazo de resolución de la reclamación será de tres meses, previa recomendación del Consejo de Estado, y se decide la publicación de las resoluciones de las reclamaciones, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran en coherencia con lo previsto en el art. 5.3 (el cambio se efectúa de acuerdo con la recomendación de la AEPD). Démonos cuenta que, aunque esta información no aparece mencionada en la relación de información a publicar en los arts. 6 a 8 de la ley, hay que añadir al listado estas resoluciones. Resulta llamativo que sea la notificación la condición establecida para proceder a esta publicación, toda vez que dichas resoluciones pueden no ser aún ejecutivas (véase el artículo 22.2 ) o pueden ser anuladas o modificadas por la resolución de la reclamación que, en caso, se interponga en virtud del art. 24 que comentamos.

Esta reclamación específica en esta materia se trata de una novedad de enorme calado. En este sentido, y siguiendo una vez más lo previsto en la Recomendación de 2002, el Consejo de Europa establece que el solicitante que pida un documento público cuyo acceso le haya sido denegado expresa o implícitamente, parcialmente o por completo, tendrá acceso a un procedimiento de reclamación antes de la apelación ante un tribunal «u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley». Se trata de una medida importantísima en materia de acceso, pues los recursos administrativos ordinarios no cumplen estos estándares de independencia e imparcialidad (en este caso, al poner fin a la vía administrativa, habría procedido el recurso potestativo de reposición a resolver por el mismo órgano que denegó la solicitud).

La agilidad también puede apreciarse en el plazo fijado para interponer la reclamación -que, como vemos, es de carácter facultativa o potestativa-, al ser menor

que el previsto en la LRJPAC -arts. 115.1 y 117.1-para recurrir una resolución desestimatoria presunta (3 meses frente a 1 mes, tanto para resoluciones presuntas como expresas, de la LTBG). FERNÁNDEZ RAMOS<sup>172</sup> considera que el plazo fijado para resolver la reclamación de un mes puede ser excesivamente breve, pues el Consejo precisará reclamar informe al órgano correspondiente y, con frecuencia, conceder la audiencia a terceros prevista con buen criterio en el apartado 3.

### **2.6.2. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.**

El art. 9 encomienda al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el control del cumplimiento de este capítulo II por la Administración General del Estado. En ejercicio de esta competencia, el Consejo, 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.

Separándose del criterio de anteriores anteproyectos que asignaban esta misión a la Agencia Estatal de Protección de Datos (esta opción siguen Reino Unido, Eslovenia y Alemania), la Ley atribuye esta competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. De entrada, parece mejor solución que la indicada al inicio, pues supondría atribuir a una misma entidad finalidades que pueden llegar a ser contrapuestas (privacidad-transparencia), pero ha seguido siendo una cuestión muy debatida a lo largo de la tramitación de la ley (se ha sugerido, incluso, crear una sección dentro del Defensor del Pueblo a este fin como ocurre en Perú o Nueva Zelanda -Austria, Finlandia, Rumania y Suecia también disponen de un derecho adicional de petición al Defensor-).

Por lo que atañe al órgano que deberá resolver estas reclamaciones en el ámbito de las Comunidades y Ciudades Autónomas y Entidades Locales (la ley olvida a las Universidades públicas), la resolución de la reclamación corresponderá al «órgano independiente» que aquéllas determinen. No obstante, añade la ley (disposición adicional cuarta) las Comunidades y Ciudades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la

---

<sup>172</sup>FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. *«Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre»*. Madrid. Tecnos. 2014. pp.255-291.

Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias. La duda surge a tenor del literal de la Ley (Disposición adicional cuarta), y este sentido cabe cuestionarse si las EELL pueden celebrar convenios directamente con el CTBG sin necesidad de intervención de la CA. Nosotros entendemos que si la respectiva CA no ha previsto en su norma que la resolución de las reclamaciones prevista en el art. 24 LTBG corresponde en los supuestos de resoluciones dictadas por las EELL, comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente determinado por la propia CA, las EELL no pueden suscribir directamente convenio con el CTBG, y consecuentemente el régimen de recursos reclamaciones será el previsto en la LRJPAC, esto es, recurso potestativo de reposición o de alzada, si el acto pone fin o no a la vía administrativa o contencioso-administrativo.

FERNÁNDEZ RAMOS<sup>173</sup> ha glosado y resumido acertadamente los modelos posibles extraídos del Derecho comparado y las características que debería tener esta autoridad. PINAR MAÑAS<sup>174</sup> recuerda cómo algunas Comunidades Autónomas han previsto en su legislación de archivos órganos que intervienen en conflictos sobre el acceso a la documentación pública -es el caso de la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos, creada por la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía-, que deberán superar los parámetros de independencia que la Ley impone.

Para GUICHOT<sup>175</sup>, la pertinencia o no de aunar en una misma autoridad de control las competencias sobre acceso a la información y sobre protección de datos, materia conexas en el punto secante de la información personal tiene sus pros (economía de medios y una respuesta coordinada a las cuestiones secantes que plantean la aplicación de ambos bloques normativos) y sus contras (necesidad de garantizar que en la práctica la autoridad «interiorice» por igual ambas funciones sin potenciar más un acercamiento que otro —lo que no siempre se consigue satisfactoriamente y depende a veces de cuál de ellas fue su función primigenia y, en ocasiones en directa relación, su

---

<sup>173</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «*Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*». Madrid. Tecnos. 2014. p. 259.

<sup>174</sup> PIÑAR MAÑAS, J. L. «*La necesidad de una Ley de Transparencia*». Obra conjunta. «El Derecho Público. Transparencia y Sector Público. Hacia un nuevo derecho Administrativo». Avelino Blasco Esteve (Coordinación) INAP. 2002. pp.241-247.

<sup>175</sup> GUICHOT REINA, E. «*El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*» Obra Conjunta. «Transparencia, Acceso a información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Emilio Guichot (Coordinador) Tecnos. Sevilla 2014. pp.331-350.

estructura). Otras cuestiones que también deben ser atendidas es el carácter unipersonal o colegiado del órgano, el nombramiento gubernamental o parlamentario o el carácter ejecutivo o no de sus decisiones, que, además, condiciona la posterior articulación procesal. Por lo general los Derechos comparados contemplan la posibilidad de un recurso administrativo previo, normalmente ante la instancia superior; que la corriente más actual consiste en la creación de estas autoridades de control, en muchos casos con competencias también en materia de protección de datos, y que al margen de su actuación frente a decisiones concretas de la autoridad pública ante solicitudes de información, todas las autoridades existentes desarrollan toda una panoplia de funciones de asesoramiento, aportación de recomendaciones, directrices o criterios generales y pedagogía del derecho de acceso, en muy diversas formas.

Lo que es indudable, como acertadamente apunta FERNÁNDEZ RAMOS<sup>176</sup>, es que atribuir esta función a una organización, como es la AEPD, cuya finalidad es la defensa de la privacidad es cuanto menos cuestionable, y «sobre todo existe el riesgo de que se produzcan situaciones de desequilibrio y prevalencia de un derecho sobre el otro, cuando uno de los derechos tiene una protección legal o constitucional superior al otro y cuenta con una protección jurídica o de aplicación de la ley protectora durante largo periodo de tiempo».

El título III de la Ley configura el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como organismo público de los previstos en la disposición adicional décima de la LOFAGE y estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar y actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines. La ley también regula la composición del Consejo y el régimen de nombramiento, dedicación, retribuciones y cese de su Presidente, aspectos todos ellos fundamentales para determinar el grado de autonomía de la entidad.

Respecto a su composición, el art. 36.2 LTBG, dispone que el Consejo de Transparencia, estará compuesto por los miembros siguientes: El Presidente; un Diputado; un Senador; un representante del Defensor del Pueblo; un representante de la Secretaría de Estado y Administraciones Públicas; un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. No incluye la Ley, dentro de su composición,

---

<sup>176</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «*Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*». Madrid. Tecnos. 2014. pp.101-144.

a un representante de la Administración Local, limitándose a señalar que, al menos un vez al año, la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno convocará a los representantes de los organismos que, con funciones similares a las desarrolladas por ella, hayan sido creadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias- art. 36.3. A esta reunión podrá ser convocado un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias.

La condición de miembro de la Comisión del Consejo no exigirá dedicación exclusiva, ni dará derecho a remuneración, a excepción del Presidente que, teniendo la consideración de alto cargo, percibirá las retribuciones previstas en el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables del sector público empresarial y otras entidades.

En cuanto a las funciones encargadas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para la consecución de sus objetivos, parecen detalladas en el art. 38 LTBG:

a) Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta Ley.

b) Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

c) Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto.

d) Evaluar el grado de aplicación de esta Ley. Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.

e) Promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

f) Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por esta Ley.

g) Colaborar, en las materias que le son propias, con órganos de naturaleza análoga.



h) Aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.

El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ejercerá las siguientes funciones:

a) Adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley.

b) Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad contenidas en el capítulo II del título I de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de esta Ley.

c) Conocer de las reclamaciones que se presenten en aplicación del artículo 24 de esta Ley.

d) Responder las consultas que, con carácter facultativo, le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información.

e) Instar el inicio del procedimiento sancionador previsto en el título II de esta Ley. El órgano competente deberá motivar, en su caso, su decisión de no incoar el procedimiento.

f) Aprobar el anteproyecto de presupuesto.

g) Aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.

En virtud de lo anterior, en el BOE del 5 de noviembre de 2014, se publica el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se crea el Estatuto del Consejo de Transparencia y buen Gobierno.

#### **2.6.2.1. Fines**

El Estatuto regula los fines del Consejo, adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para cuya consecución actuará con plena independencia y autonomía, de acuerdo a su consideración jurídica de órgano dotado de especial autonomía. Sus fines son la promoción de la transparencia de la actividad pública, el control de las obligaciones de publicidad activa, la salvaguardia del ejercicio del derecho a la información pública y la garantía de la observancia de las normas de buen Gobierno.

También se configuran su estructura orgánica, articulada en torno a su presidente, la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno y los órganos de rango inferior jerárquicamente dependientes del Presidente y que desarrollarán el trabajo ordinario del Consejo.

#### **2.6.2.2. Funciones del presidente del Consejo**

En el texto se definen las funciones del presidente del Consejo, las reglas que rigen su nombramiento y cese así como su régimen de suplencia. Al máximo responsable de este órgano se le nombra por un período no renovable de cinco años, mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional, previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, deberá refrendar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes natural desde la recepción de la correspondiente comunicación.

En el Estatuto se detallan también las funciones que corresponden a la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, el régimen de nombramiento de sus miembros, entre los que se encuentran un diputado, un senador, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos y uno del Defensor del Pueblo, así como las reglas de funcionamiento de la Comisión.

Del mismo modo, el Estatuto establece el régimen económico, patrimonial y de personal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, para lo que se detallan sus recursos económicos, el procedimiento para la elaboración y ejecución de su presupuesto o el régimen de contabilidad y control, patrimonial y de contratación.

La creación y puesta en funcionamiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no podrá suponer incremento de dotaciones, retribuciones u otros gastos de personal ni, por otros conceptos, incremento neto de estructura o de personal al servicio del sector público estatal. El Consejo se dotará exclusivamente mediante la redistribución de efectivos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Para asumir esas nuevas tareas, el Gobierno ha desarrollado una plataforma web para Portal de la Transparencia, utilizando para ello medios propios de la

Administración. En los contenidos del portal trabajan, con el impulso del Ministerio de la Presidencia, todos los departamentos de la Administración General del Estado.



### **3. CAPÍTULO III: RÉGIMEN LOCAL Y TRANSPARENCIA.**

#### **3.1. La Transparencia en al ámbito de las Comunidades Autónomas.**

##### **3.1.1. La proyección autonómica de la transparencia en la LTBG y en los Estatutos de Autonomía.**

Ya en los primeros borradores de la LTBG podían apreciarse algunas referencias a la competencia autonómica en este ámbito, como la posibilidad que tienen las Comunidades de adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa (art. 10.3), la posibilidad de crear una exacción para la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original (art. 22.4) o la posibilidad de creación de un órgano independiente que conozca de la reclamación potestativa en esta materia, como alternativa al convenio de colaboración con la Administración del Estado para que sea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno quien asuma esta competencia (art. 24.6 y disposición adicional cuarta).

No obstante, la presión de los partidos nacionalistas en el Congreso de los Diputados y en el Senado se acentuó en un momento determinado de la tramitación del proyecto en dos direcciones bien distintas: la eliminación de prescripciones básicas que condicionaran la capacidad normativa de las Comunidades en esta materia, y el reconocimiento expreso de un espacio reservado a las Comunidades para el establecimiento de sus propias especificidades o de mejora de los estándares de transparencia marcados por la legislación estatal.

Esta segunda tendencia se materializa en numerosos preceptos, donde el elemento «autonómico» irrumpe significativamente.

- a) Las obligaciones de publicidad activa contenidas en el capítulo II del título I se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente (art. 5.2).
- b) Será cada Administración pública la que determinara la forma de evaluación del grado de cumplimiento y resultados de los planes y

programas anuales y plurianuales, y de su publicación periódica, junto con los indicadores de medida y valoración (art. 6.2).

- c) El reconocimiento expreso de la competencia autonómica en materia de derecho de acceso a la información pública (art. 12).
- d) El empleo de las lenguas cooficiales del Estado en el territorio en el que radique la Administración en cuestión, para que los solicitantes puedan formular sus solicitudes de acceso (art. 17.4).
- e) Las resoluciones de las instituciones autonómicas análogas a las mencionadas en el art. 2.1 f) en materia de acceso a la información pública tampoco podrán ser objeto de reclamación potestativa, por remisión del art. 23.2 a aquel precepto.

De la primera tendencia, es buena muestra el incremento de preceptos de la Ley carentes de carácter básico (en especial, los arts. 9 y 10 relativos al Portal de la Transparencia y el control a ejercer por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) y la reedición de determinados mandatos, como el de revisión y simplificación normativa (disposición adicional segunda), ahora especialmente dirigido a la Administración General del Estado.

En otro orden de cosas, y como recuerda RUIZ RICO<sup>177</sup>, si una Comunidad Autónoma ha asumido competencias legislativas en un determinado sector o ámbito material, también le compete a la misma establecer las normas procedimentales oportunas para el desarrollo de la actividad administrativa en ese ámbito. Por esta razón, el alcance de la legislación estatal básica sobre transparencia aparece reducido y las Comunidades Autónomas legitimadas para establecer un régimen de información pública con un amplio margen de maniobra. La posibilidad de que las Comunidades Autónomas en la esfera de sus competencias y de la administración e instituciones autonómicas dispongan en sus leyes de transparencia una protección más efectiva de la información pública, no presenta en principio dudas sobre su constitucionalidad, pese a una posible desadaptación de la legislación básica. Por esta razón, la respuesta del legislador autonómico se ha retrasado en determinadas Comunidades mientras en otras

---

<sup>177</sup> RUIZ-RICO RUIZ. C. « *Los derechos de la reforma estatutaria andaluza: realidad compleja y proyección jurídica* ». Universidad de Jaén. Jaén. 2008.

se ha optado por la aprobación de normas sobre transparencia con remisión a la ley estatal para eludir conflictos constitucionales.

Haciendo un análisis de los preceptos estatutarios invocados para actuar en éste ámbito tanto las CCAA que cuentan con normativa propia en materia de transparencia y buen gobierno, como aquellas que han abierto procesos de elaboración nos encontramos que los títulos competenciales y principios invocados son los siguientes:

El art. 28 del **Estatuto de Autonomía de Galicia** dispone que es competencia de la Comunidad Autónoma gallega el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en los términos que la misma establezca, en materia de régimen jurídico, conectando el derecho de acceso a la información pública del art. 4.2 del Estatuto con el art. 9.2 del CE, que obliga a los poderes públicos de Galicia a facilitar la participación de todos los gallegos y gallegas en la vida política, económica, cultural y social.

Por su parte, el art. 9 del **Estatuto de la Comunidad Valenciana**, en la nueva redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, establece: «1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una Ley de Les Corts regulará el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas». No hay en el nuevo Estatuto, sin embargo, alusión alguna a la transparencia.

En el **Estatuto de las Islas Baleares**, en el art. 14.1 al tratar de los derechos de los ciudadanos en relación con las Administraciones Públicas se establece que sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una ley del Parlamento autonómico regulará el derecho a una buena administración y al acceso a los archivos y registros administrativos de las instituciones y Administraciones públicas de las Islas Baleares. Por su parte el art. 65.2 dispone que el Pleno del Consejo Insular se regirá por el Reglamento Orgánico de funcionamiento que asegurará la periodicidad, el carácter público de sus sesiones y la transparencia de sus acuerdos.

En el **Estatuto de Andalucía** igualmente, el fomento de la transparencia encuentra fundamento en diversos preceptos del mismo. Pretende fomentar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1, la calidad de la democracia facilitando la participación de todas las personas andaluzas en la vida política; conseguir, como objetivo básico, en defensa del interés general, la participación ciudadana en la

elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en el ámbito político, en aras de una democracia social avanzada y participativa, como dispone el artículo 10.3.19.º; promover, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena; constituir, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30.1.e), cauce de ejercicio del derecho de participación política, y, en particular, del derecho a participar activamente en la vida pública andaluza estableciendo mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas.

El **Estatuto de Extremadura**, lo prevé como una medida de buena administración, comprometiendo a la Comunidad a adaptar los procedimientos generales para dar celeridad y transparencia a la tramitación administrativa, para extender las relaciones interadministrativas y con los ciudadanos por medios telemáticos y para la simplificación de trámites.

En el **Estatuto aragonés**, aparece el principio de transparencia como inspirador de los mecanismos de nivelación y solidaridad con el resto de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo dispuesto en el sistema general de financiación, a fin de que los servicios públicos de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales se sitúen en niveles similares.

El **Estatuto de Autonomía de la Rioja**, reconoce la competencia exclusiva para la organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y facultad para regular el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Rioja (aparatado 1 y 2 art. 8).

El **Estatuto de la Región de Murcia**, declara como competencia exclusiva de la región, la materia de participación ciudadana, organización, régimen jurídico, procedimiento administrativo y estructuración de su propia Administración pública, en virtud de los artículos 9. dos, letra e); 10. uno, apartados uno y veintinueve, y 51 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

En materia de participación, dicho Estatuto de Autonomía dispone expresamente que la Comunidad Autónoma, en el ámbito de su competencia, velará por facilitar la participación de todos los murcianos en la vida política, económica, cultural y social de la Región. En este sentido, el derecho de participación debe ser un criterio transversal



de actuación de la Administración regional que permita a los ciudadanos y a la sociedad civil opinar, debatir, argumentar, formular propuestas y colaborar en los asuntos públicos. El fomento de la participación activa contribuye a la mejora e impulso de la cultura democrática de una sociedad, al tiempo que acerca a los ciudadanos a la gestión de las políticas públicas mediante su implicación en la toma de decisiones, enriqueciendo sus propuestas e iniciativas y generando una mayor eficacia en la acción política del Gobierno de la Región.

El **Estatuto catalán** declara que la Administración de la Generalitat es la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por el presente Estatuto a la Generalitat. Tiene la condición de Administración ordinaria de acuerdo con lo que establecen el presente Estatuto y las leyes, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local. Sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sumisión plena a las leyes y al derecho y actúa de acuerdo con los principios de coordinación y transversalidad, con el fin de garantizar la integración de las políticas pública. Asimismo y con el objetivo de que los ciudadanos puedan evaluar su gestión (art. 71).

En el **Estatuto Castellano y Leonés** aparece enunciado dentro de los principios rectores de las políticas públicas, manifestando que «en sus relaciones con los medios de comunicación, los poderes públicos de la Comunidad respetarán los principios de transparencia y objetividad» (art. 16.22).

El derecho de participación en los asuntos públicos de los ciudadanos castellanos y leoneses, que los poderes públicos deben facilitar (artículos 8 y 11 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León) éste se ocupa en el artículo 12 de lo que denomina el «Derecho a una buena Administración» e indica que la ley garantizará una serie de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica.

Por otra parte, entre las competencias exclusivas de la Comunidad se encuentran las de «Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno», «Estructura y organización de la Administración de la Comunidad» y la de «archivos y otros centros de depósito de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal» (artículo 70.1. apartados 1º, 2º y 3º). El artículo 32 relativo a la «Administración Autonómica», señala en el apartado 3, que «Asimismo, en el ejercicio

de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 70.1.10 del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, ( ... ) la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia; la regulación de la responsabilidad de la Junta y de los entes públicos dependientes de la misma, así como la regulación ( ... ) de los contratos y concesiones administrativas en su ámbito».

El artículo 71.1.2º del Estatuto de Autonomía asigna a la Comunidad competencia de desarrollo normativo y de ejecución en la materia de «Protección de datos de carácter personal que estén bajo la responsabilidad de las instituciones de la Comunidad, de los entes locales y de cualquier entidad pública o privada dependiente de aquéllas»; y el artículo 76 le atribuye la función ejecutiva sobre la gestión de archivos de titularidad estatal que no se reserve el Estado.

Haciendo especial referencia al ámbito local, hay que señalar que la totalidad de las CCAA han asumido como competencia exclusiva las relativas al régimen local, que respetando el art. 149.1.18º y el principio de autonomía local, comprenden: Las relaciones entre las instituciones autonómicas y las EELL, incluyendo las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los propios EELL y, entre éstos y la CA; la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales; régimen de los bienes de dominio público, comunales y modalidad de la prestación de los servicios públicos; la determinación de los órganos de gobierno de creación autonómica; el régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

### **3.1.2. Análisis comparado en la normativa autonómica sobre transparencia.**

Haciendo un repaso de los vigentes textos normativos, debemos comenzar reseñando aquellas Comunidades Autónomas que se han dotado de Ley específica sobre esta materia:

- Galicia: Ley 4/2006 de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública Gallega.
- Islas Baleares: Ley 4/2011 de 31 de marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Baleares.

- Navarra: Ley Foral 11/2012 de 11 de junio de la transparencia y del Gobierno Abierto.
- Extremadura: Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.
- Andalucía: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- La Rioja, Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno.
- Murcia, Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Cataluña, Ley 19 /2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
- Castilla y León, Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

Otras Comunidades Autónomas como la Comunidad Autónoma Valenciana, País Vasco; Aragón, Principado de Asturias, Canarias y Castilla la Mancha, se hallan en fase de tramitación.

Y por último, alguna Comunidad ha incluido el concepto de transparencia en aquellas leyes o textos normativos en virtud de los cuales se establecen códigos éticos de conducta aplicables a miembros del Gobierno y, en general, a altos cargos de la administración:

- Cantabria: Ley 1 /2008 de 2 de julio reguladora de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración de Cantabria.

Las diferencias que las normas autonómicas de transparencia ya aprobadas, o en trámite de elaboración, ya sea en sede gubernamental o parlamentaria, son múltiples y variadas, no ya solo con respecto a la LTBG, sino entre sí. Algunos de los aspectos más destacados son los siguientes:

a) Sobre el concepto de información pública: en algunos proyectos se exige un requisito de veracidad, autenticidad, fiabilidad, etc., en relación al concepto de información pública.

b) Sobre la condición de sujeto activo del derecho de acceso a la información pública: la aprobación temprana de normas de transparencia por parte de algunas Comunidades, ha hecho que la atribución de este derecho lo sea a los ciudadanos, exigiendo una condición de la que no tienen por qué gozar todas las personas.

c) La sujeción de determinadas entidades a las normas de transparencia en algunas normas y proyectos aparecen sujetas voluntariamente a las reglas de publicidad activa algunas entidades, que lo están obligatoriamente de acuerdo con la ley básica estatal (sindicatos, partidos políticos, etc.).

d) Inclusión de nuevos límites de acceso (secreto fiscal) o exclusión de algunos recogidos en la normativa estatal (protección ambiental).

e) Establecimiento de la temporalidad de algunos límites de acceso.

f) Enunciación del deber de conservación de la información pública, so pena de sanción administrativa.

g) En cuanto al ámbito subjetivo, y por lo que se refiere a las EELL, la mayoría de las leyes aprobadas no incluyen a éstas en su ámbito de aplicación. Si bien, también la mayoría han previsto que la resolución de las reclamaciones prevista en el art. 24 LTBG corresponde en los supuestos de resoluciones dictadas por las EELL, comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente determinado por la propia CA.

El Boletín de Función Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (BFPINAP) de mayo de 2012<sup>178</sup> se recoge el análisis realizado por la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón, en el que explica cómo las autonomías dirigen sus acciones a la consolidación definitiva de una política de innovación democrática impulsando cauces de participación ciudadana, siguiendo un conjunto de principios inspiradores comunes:

- «Visión integral. Frente a un modelo segmentado que atribuye el impulso de la participación a cada Departamento, la estrategia general de las

---

<sup>178</sup> Boletín de Función Pública del INAP. Núm. 9, mayo de 2012.

Comunidades Autónomas es la creación de una organización administrativa específica a nivel de Dirección General. Así, el impulso de las medidas que integran esta política se atribuye a una unidad administrativa que asume en exclusiva la competencia en materia de innovación democrática.

- **Carácter transversal.** La ubicación de esta unidad dentro de la Administración trata de garantizar una visión estratégica, a través de un Departamento que permita una actuación transversal con incidencia en todo el entramado gubernamental. De este modo, la ubicación de esta unidad se consolida en Departamentos de Presidencia, Administración Públicas o Gobernación.
- **Naturaleza global.** La estructura orgánica empieza a potenciar un concepto amplio de participación ciudadana, conectándola con la idea de modernización administrativa: nuevas tecnologías y calidad de los servicios públicos.
- **Núcleo competencial básico:**
  - Promover el fomento del debate público.
  - Promover la participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas de las Administraciones Públicas.
  - Comunicar y sensibilizar a los órganos del Gobierno sobre la necesaria participación social y ciudadana en el diseño e implantación de sus políticas sectoriales. Asesorar a los diferentes Departamentos en esta materia.
  - Impulsar proyectos de apoyo y asesoramiento a las iniciativas locales de participación ciudadana.
  - Dar apoyo a las iniciativas sociales para la mejora de la calidad democrática.
  - Promover la formación, innovación e investigación en materia de participación ciudadana y calidad democrática.»

### **3.1.3. Concepto de transparencia en la normativa autonómica.**

El concepto de transparencia no ha sido definido como tal ni en el LTBG ni en los primeros precitados textos normativos, si bien dicha definición se va incluyendo en las leyes más recientes.

**1. En la Ley Transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega** la transparencia es considerada como un principio general que debe observarse en las actividades llevadas a cabo por las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho texto legal (la administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, entendida en sentido amplio, es decir, incluyendo a organismos autónomos, sociedades públicas, empresas participadas mayoritariamente por la Xunta de Galicia y entidades de derecho público) y por el personal a su servicio. (Artículo 2.b). Además, en ella se regula la obligación de observar el principio de transparencia en un doble ámbito: la actividad administrativa y la actividad pública llevada a cabo por los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración.

La transparencia en la actividad administrativa, regulada en el Capítulo II de la Ley indicada, incide de forma específica en:

La esfera de la contratación pública «Los órganos de contratación de las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente ley actuarán con transparencia». (Artículo 10).

Los procesos por los que se firman convenios de colaboración suscritos por la Administración (artículo 11). Las concesiones de servicios públicos «Los concesionarios de servicios públicos deberán regirse en su actuación por el principio de transparencia en la gestión». (Artículo 12).

La gestión de subvenciones y ayudas públicas (La gestión de subvenciones y ayudas públicas se ajustará a los siguientes principios: ...Transparencia". Artículo 13.2).

En cuanto a la actividad pública de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración, regulada en el Capítulo III dispone el artículo 15.2 que «actuarán con transparencia en la gestión de asuntos públicos, favoreciendo la accesibilidad y receptividad de la Administración a todos los ciudadanos».

**2. En la Ley de Buena Administración y Gobierno de Baleares** y, concretamente, en su artículo 3, se define la transparencia como un principio que informa la buena administración y el buen gobierno, puntualizando en su párrafo d), «Transparencia: El ejercicio de la gestión pública debe incluir la transparencia, tanto en la adopción de decisiones como en el desarrollo de la actividad pública». Y, de forma similar a la Ley de Transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega, distingue entre la transparencia en la gestión y la transparencia en la acción de gobierno.

Así, y por lo que respecta a la transparencia en la gestión, la ley obliga a la administración a «actuar bajo el principio de transparencia, haciéndose pública toda la información que la ley permita. Esta transparencia se observará, principalmente, en: a) la adjudicación y ejecución de los contratos públicos, b) en la firma de Convenios de colaboración y c) en la concesión de ayudas y subvenciones »(artículo 18).

Y, bajo el epígrafe «Transparencia y acción de gobierno», el artículo 37 define: «La transparencia política es el nivel de accesibilidad y publicidad que el Gobierno ofrece a la ciudadanía en relación con sus actividades públicas y la garantía del ejercicio del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a la información sobre el funcionamiento interno del Gobierno y sus instituciones, como también de todos los aspectos que afectan a la gestión política».

**3. En la Ley Foral de la transparencia v del Gobierno abierto de Navarra** no se define el concepto de transparencia; el párrafo b) de su artículo 4 contempla el principio de transparencia como uno de los principios que deben regir la actuación del gobierno abierto: «La Administración ha de introducir la transparencia en todas las actividades que gestiona y en su propia organización, de forma que los ciudadanos y ciudadanas puedan conocer sus decisiones, cómo se adoptan las mismas, cómo se organizan los servicios públicos y quiénes son las personas responsables de su actuación».

Y, como en los anteriores textos normativos, contempla la aplicabilidad del principio de transparencia, tanto en la actividad pública como en la gestión administrativa (artículo 6).

Con relación a la actividad pública (artículo 9 y siguientes), rige el principio de transparencia:

- a) En la acción del Gobierno y
- b) En su obligación de rendición de cuentas (artículo 61 y siguientes).

Por lo que respecta al ámbito de la gestión administrativa (artículo 16 y siguientes), se incide en el principio de transparencia y se regula, de manera específica, en los siguientes ámbitos:

- a) la contratación pública,
- b) las concesiones administrativas,
- c) los convenios de colaboración,
- d) la actividad subvencional,
- e) la ordenación del territorio y el urbanismo y

f) también se incluye el principio de transparencia y su aplicación en todas las iniciativas normativas (artículo 56.2), estableciéndose: «En todas las iniciativas normativas se justificará la adecuación de las mismas a los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En aplicación del principio de transparencia, los objetivos de la regulación y su justificación deberán ser definidos claramente».

Además, el párrafo 2 del artículo 11 dispone que «cualquier excepción al mismo (al principio general de transparencia) o cualquier limitación, han de venir impuestas por una norma con rango de ley e interpretarse en su aplicación de forma restrictiva».

**4. La Ley de Gobierno Abierto de Extremadura** reconoce el Gobierno Abierto como una propuesta tecnológica, organizativa y sobretodo ética y política para transformar la participación política ampliando la legitimidad representativa ante los déficits de democracia y el estadio actual de insatisfacción ciudadana. Aunque resulta paradójico que esta construcción legal no se haya diseñado también explícitamente como una iniciativa jurídica, por lo que su eficacia aparece limitada a facilitar, promover o impulsar aspectos como la participación ciudadana.

En este sentido, la definición legal de gobierno abierto no implica obligaciones de la Administración respecto a la toma de decisiones, participación, información o rendición de cuentas, ni responsabilidad alguna administrativa o institucional. Por lo que si bien el legislador afirma que el principio de gobierno abierto, hasta el presente



meramente programático y sin fuerza jurídica, se incorpora ahora a una norma con rango de ley, de manera que los responsables políticos están sujetos a su cumplimiento, esta declaración carece de vinculación y manifiesta una deficiente afirmación de técnica jurídica aun en el marco de su Exposición de Motivos.

En realidad, no se configura un derecho a gobierno abierto de los ciudadanos sino que se trata de un principio que sólo comprende el derecho de toda persona a que la Administración trate sus asuntos, imparcial y equitativamente, dentro de un plazo razonable, y a acceder a la información en los términos previstos en esta ley. En base a esta concreción, se reduce la construcción de gobierno abierto al derecho a una buena administración tal y como se recoge en algunos textos estatutarios y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluyendo el derecho a ser oído por la Administración, acceder al expediente y a un trato imparcial de sus asuntos.

**5. Ley Andaluza** concibe la transparencia de la actuación de los poderes públicos, como uno de los instrumentos que permiten que la democracia sea más real y efectiva y constituye una pieza fundamental para el establecimiento de una sociedad democrática avanzada, que es uno de los objetivos proclamados en el preámbulo de nuestra carta magna.

En el Título I de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía se regulan aspectos nucleares que afectarán al desarrollo de la transparencia que realicen todas las personas y entidades afectadas, mediante el establecimiento de una serie de principios básicos (entre otros, de transparencia, de libre acceso, de responsabilidad, de no discriminación tecnológica, de veracidad, de utilidad y de facilidad) que constituyen una orientación pro transparencia que vinculará a todas las personas y entidades obligadas por la Ley; de derechos y también obligaciones que configuran la relación de la ciudadanía con las administraciones en esta materia, con una orientación clara que huye de los voluntarismos. De esta forma, en Andalucía se establece con claridad qué puede exigir la ciudadanía en materia de transparencia, qué obligaciones debe cumplir y cuáles van a ser los principios que regirán esta materia con independencia del asunto o materia concreta sobre la que se informe.

Sin el conocimiento que proporciona el acceso de los ciudadanos a la información pública, difícilmente podría realizarse la formación de la opinión crítica y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social,

un objetivo irrenunciable que los poderes públicos están obligados a fomentar (artículos 9.2 de la Constitución y 10.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

También la evaluación de programas y políticas públicas se reconoce como un instrumento operativo para cumplir objetivos de transparencia. Así, la Junta de Andalucía se marca como objetivo avanzar en el diseño de un sistema andaluz de evaluación de políticas públicas, conforme al artículo 138 del Estatuto de Autonomía y en orden a la mayor transparencia en la gestión pública.

**6. La Ley riojana**, define la transparencia en el art. 3, entendida como la cualidad que permite facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública en el poder de la Administración dentro de los límites establecidos en la legislación vigente.

**7.** También la **Ley de transparencia de Cataluña** ofrece un concepto de transparencia, y la define como la acción proactiva de la Administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones, con carácter permanente y actualizado, de la forma que resulte más comprensible para las personas y mediante los instrumentos de difusión que les permitan un amplio y fácil acceso a los datos y faciliten su participación en los asuntos públicos».

La regulación de la transparencia en la actividad pública es uno de los pilares básicos de la Ley. Esta regulación entiende la transparencia como una obligación a cargo de la Administración, que debe facilitar de forma proactiva –es decir, sin necesidad de demanda expresa– la información sobre datos y contenidos de diversa naturaleza que son referenciales respecto a su organización, funcionamiento, toma de decisiones más importantes y la gestión de los recursos públicos. De esta forma se da cumplimiento al mandato del artículo 71.4 del Estatuto de autonomía, que obliga a la Administración de la Generalidad a hacer pública la información necesaria para que la ciudadanía pueda evaluar su gestión.

**8. Por su parte la Ley Murciana**, siguiendo la tendencia de leyes anteriores, concibe la transparencia pública como un principio general, por que deberá proporcionarse y difundirse a la ciudadanía toda la información pública que obre en poder de los sujetos obligados por esta ley, así como la relativa a su organización y actuación, de forma que le permita conocer sus decisiones y su procedimiento de adopción, la organización de los servicios públicos y sus responsabilidades.

**9. En la Ley Castellano-Leonesa** el concepto de transparencia va muy unido al de «Gobierno Abierto» y de «Buena Administración», concebidos como una innovación en la forma de comprender la organización de la acción política. Así de lo que se trata no es de felicitar el acceso a la información, si no de abrir el proceso, de trabajar de una manera distinta: directamente en formatos digitales, en formatos estándares abiertos. Se deja atrás la idea de que la información pública es «propiedad» del poder público y solamente e abre a petición del ciudadano; frente a lo que propugna una sociedad digital, la información debe ser abierta y accesible por defecto, y solamente en casos excepcionales dicho acceso se restringirá o deberá solicitarse de forma explícita.

#### **3.1.4. Ámbito subjetivo.**

Todas las leyes autonómicas extienden su ámbito de aplicación a la Administración de la Comunidad y a las entidades y organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla. Por lo que se refiere a las EELL la mayoría de las normas ya aprobadas no las incluyen en su ámbito de aplicación<sup>179</sup>. Si bien, también la mayoría ha previsto que la resolución de las reclamaciones prevista en el art. 24 LTBG corresponde en los supuestos de resoluciones dictadas por las EELL, comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente determinado por la propia CA<sup>180</sup>

Esta opción regulatoria, de no inclusión de las EELL en el ámbito subjetivo de la Ley autonómica, conlleva, a nuestro modo de ver, el planteamiento de varias cuestiones: En primer término resulta necesario determinar la normativa de aplicación a las EELL en materia de transparencia, por cuanto, como hemos apuntado, si existe normativa autonómica será esta la que resulte de aplicación en primer lugar, en su ámbito territorial y en los términos que establezcan las disposiciones que los regulen; Otra cuestión a plantear es la relativa el régimen de recursos administrativos que pueden presentar los ciudadanos ante las resoluciones del régimen de acceso a la información

---

<sup>179</sup> Ley 4/2006 de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública Gallega; Ley 4/2011 de 31 de marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears; Ley Foral 11/2012 de 11 de junio de la transparencia y del Gobierno Abierto; Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.; Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

<sup>180</sup> Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 19 /2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno; Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

en aquellos supuestos en los que la CA de su territorio no haya previsto que contra las resoluciones de las EELL se pueda acudir al órgano independiente de resolución de reclamaciones, y ello teniendo en cuenta que el art. 23 establece que la reclamación prevista en el art. 24 tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el art. 107.2 de la LRJPAC; y por último cabe plantear si una entidad local puede suscribir directamente, sin intervención de la CA, convenio de colaboración con el CT para la resolución de las reclamaciones previstas en el art. 24 de la LTBG.

Respecto a la primera cuestión la respuesta, en principio, parece sencilla, ya que como se ha expuesto anteriormente, si existe normativa autonómica, será esta la que resulte de aplicación en su ámbito territorial y en los términos que establezcan las disposiciones que los regulen, consecuentemente si la CA no incluye a las EELL en su ámbito subjetivo de aplicación resulta obvio que a la única conclusión a la que se puede llegar es que en éstos supuestos, la normativa de aplicación a las EELL ha de ser necesariamente la ley estatal, esto es, la LTBG.

Por lo que se refiere al régimen de reclamaciones o recursos administrativos en aquellos supuestos en los que la norma autonómica no atribuye la competencia al órgano independiente que determine la propia CA para su resolución, habrá que entender que hay que acudir al régimen general previsto en la LRJPAC, esto es, contra toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse no la reclamación prevista en el art. 24 LTBG, si no recurso potestativo o de alzada respectivamente, si dichos actos agotan o no la vía administrativa o contencioso-administrativo, de conformidad con lo previsto en los arts. 116 y 117 LRJPAC. Y ello porque sostenemos que si la respectiva CA no ha previsto en su norma que la resolución de las reclamaciones prevista en el art. 24 LTBG corresponde en los supuestos de resoluciones dictadas por las EELL, al órgano independiente determinado por la propia CA, las EELL no pueden suscribir directamente convenio con el CT, por lo que no existiendo órgano especial de resolución de reclamaciones, no cabe la reclamación prevista en el art. 24 LTBG.

En otro orden de cosas, como especialidades, la ley gallega y el anteproyecto de ley vasco incluyen a «los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos de la

Comunidad Autónoma de Galicia que, careciendo de personalidad jurídica, no estén formalmente integrados en la Administración de la Comunidad Autónoma».

**Extremadura** se refiere a «los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura que, careciendo de personalidad jurídica, estén formalmente integrados en la Administración autonómica» y extiende el ámbito de aplicación también a las entidades locales y sus entes y organismos vinculados o dependientes, a la Universidad de Extremadura y a la Asamblea de Extremadura, en el ejercicio de aquellas actividades sometidas a derecho administrativo.

Por otra parte, se incluyen también en el ámbito de la ley a las personas físicas o jurídicas privadas que presten o gestionen servicios públicos bajo la autoridad de la Administración (en Galicia, Baleares y en el anteproyecto vasco están sujetos a la ley en Navarra y Extremadura fundamentalmente al suministro de información).

Por su parte, la **Ley andaluza** contiene una enumeración de personas obligadas a suministrar información: los que presten servicios públicos o ejerzan funciones administrativas, los adjudicatarios de un contrato y los beneficiarios de subvenciones. Relación con el principio de publicidad, en especial, el principio de publicidad activa. La Ley reconoce la aplicación subjetiva a toda persona, lo que lleva aparejado que no sólo tendrá legitimación cualquier tipo de persona jurídica para demandar la información, sino también las personas físicas, cualquiera que sea su nacionalidad. Esto supone una importante ampliación en relación con la regulación de otros derechos.

A la obligación legal que se contrae con respecto a la entrega de la información por parte de la propia Administración, formulada de modo tan amplio, es evidente que le son de aplicación las limitaciones que se encuentran establecidas en la normativa básica. En la Ley se contempla como mera remisión en lo que supone de hecho la voluntad de no establecer otros más amplios e, incluso, matizar la invocación que pueda hacerse de algunos de esos límites para negar el acceso.

**La Ley de la Región de Murcia**, determina las entidades públicas sujetas a las obligaciones en materia de transparencia y de derecho de acceso, de manera análoga a la normativa básica estatal. Igualmente, obliga a otros sujetos privados a dar publicidad de determinados aspectos de su actividad como consecuencia de que la misma se encuentra financiada con fondos públicos. Finalmente, regula la obligación de

suministro de información por parte de determinadas personas que, no estando incluidas en su ámbito de aplicación, prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas (art. 5, 6 y 7).

**La Ley riojana**, obliga a todas las autoridades y empleados públicos del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja al cumplimiento de las normas en materia de transparencia, publicidad activa, información pública y reutilización de la información pública y a suministrar la información que les sea requerida por los órganos competentes. Asimismo incluye, como sujetos obligados a suministrar información a las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en el punto a anterior, que presten servicios públicos, reciban fondos imputados a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja o ejerzan potestades administrativas, que estarán obligadas a suministrar a la unidad a la que se refiere el apartado 2 del artículo 4, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato, así como a los beneficiarios de subvenciones públicas. (art. 4 y 5)

**La Ley catalana**, tiene como principal ámbito subjetivo de aplicación las administraciones públicas de Cataluña, noción que incluye la Administración de la Generalidad y los entes locales, así como todos los organismos y entidades de naturaleza administrativa dependientes o vinculados a estas administraciones.

Sin embargo, dada la diversidad de las organizaciones administrativas y el hecho cada vez más extendido de que actividades públicas o de interés público sean desarrolladas por agentes privados, la Ley también amplía su ámbito de aplicación a las personas privadas que ejercen dichas actividades, sin perjuicio de que en estos casos el cumplimiento de las obligaciones de transparencia e información se haga efectivo mediante las administraciones públicas responsables del servicio o de tutelarlos. Desde esta perspectiva privada, el ámbito de aplicación de la Ley se extiende también a las organizaciones, asociaciones y fundaciones cuyos ingresos provienen de forma significativa de subvenciones o ayudas públicas, así como a la regulación del Registro de grupos de interés con la finalidad de que los ciudadanos puedan identificar a las personas que actúan como tales y conocer las relaciones que tienen con la Administración en defensa de intereses concretos, así como las reglas éticas a las que

deben ajustar su conducta Finalmente, cabe destacar que la Ley desarrolla también sus efectos sobre todas las demás instituciones públicas que no son administraciones públicas en la parte que realizan funciones administrativas por razón de su funcionamiento o en los aspectos institucionales respecto a los que se considera también exigible un deber de transparencia e información, sin perjuicio de la autonomía organizativa y de funcionamiento que les reconoce la Ley. En cuanto al Parlamento, una disposición adicional específica establece que, de acuerdo con el principio de autonomía organizativa que le reconoce el artículo 58.1 del Estatuto de autonomía, deberá realizar las adaptaciones necesarias para dar cumplimiento a los requerimientos de la Ley, sin que ello pueda conllevar en ningún caso un régimen de garantía inferior para los ciudadanos.

En **Castilla y León**, la Ley incluye dentro de su ámbito subjetivo de aplicación a los organismos y entidades que conforman el sector público autonómico a los que se refiere el art. 2.1 a) a f) de la Ley 2/ 2006, de 3 de mayo, y a las asociaciones constituidas por ellos.

### **3.1.5. Ámbito objetivo.**

#### **3.1.5.1. Publicidad Activa**

El principio de publicidad subordinado al principio de transparencia y a su servicio, también se encuentra regulado de manera expresa en las Leyes vigentes en las Comunidades autónomas de Galicia, Baleares, Andalucía y Navarra, en esta última, con especial profusión.

1. Como hiciera con el principio de transparencia, la **Ley de transparencia y de buenas prácticas en la administración pública gallega** consagra en su artículo 2 como principio general el de la publicidad, disponiendo que la Administración adecuará sus actividades a unos principios generales, entre otros:

«... c) A proporcionar y difundir información constante, veraz, objetiva y clara sobre la actuación del sector público autonómico y d) A potenciar su accesibilidad y receptividad al objeto de facilitar el conocimiento por parte de la ciudadanía de las informaciones y gestiones que resulten de su interés».

El art. 3 de la ley reconoce los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración, mientras que en el artículo 4 se consagra el «Derecho de las personas a

la información» que comporta el derecho a solicitar y obtener información sobre los aspectos de la actividad administrativa de las instituciones y órganos mencionados en el artículo 1 de la presente Ley que afecten a sus derechos e intereses legítimos.

Además, en sus artículos 10, 11,12 y 13 incluye la aplicabilidad del principio de publicidad en los ámbitos de:

- a) la contratación pública,
- b) la concesión de servicios públicos,
- c) la suscripción de Convenios con la Administración y
- d) las subvenciones y concesiones de ayudas públicas.

Lo cierto es que, aunque la ley se titula «Transparencia y Buenas Prácticas en Administración Pública Gallega», su ámbito no alcanza al que hoy día se pretende con las leyes autonómicas recientes, los anteproyectos de ley citados o la Ley estatal.

Su alcance es más limitado y regula los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración de la Comunidad: el derecho a la información general, el derecho a la información adicional a los interesados en el procedimiento, las cartas de servicios, la publicidad de la programación anual y plurianual, la introducción, empleo e impulso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos y la participación en la elaboración de disposiciones de carácter general. Se contemplan asimismo disposiciones específicas sobre la información que deberá facilitarse en la página web sobre contratos públicos, convenios de colaboración, concesiones de servicios públicos y la actividad de fomento (subvenciones).

**2. La Ley de Buena Administración y Gobierno de Baleares** introduce de manera expresa el principio de publicidad en los siguientes ámbitos:

a) La contratación pública: «En todos los procesos de gestión se actuará bajo el principio de transparencia y se hará pública toda la información que la ley permita, especialmente la manera de hacer publicidad de ésta y de facilitar su acceso a la ciudadanía (artículo 18), previendo determinados límites» ... en los supuestos en que la divulgación de la información relativa a la adjudicación del contrato constituya un obstáculo para aplicar la legislación, sea contraria al interés público o perjudique los intereses comerciales legítimos de los operadores económicos públicos o privados, o



pueda perjudicar la competencia leal entre estos últimos; en cada caso, se motivará la concurrencia de estas circunstancias. (Artículo 19.7).

El régimen de las ayudas y subvenciones (artículo 22) y la actividad pública de los miembros del Gobierno, (artículo 37), incluyéndose sus retribuciones, declaraciones patrimoniales, compensaciones, los beneficios o las indemnizaciones que se reciban por cualquier concepto vinculado con el ejercicio del cargo público. (Artículo 39).

**3. La Ley Foral de la transparencia y del Gobierno abierto de Navarra,** regula de manera extensa la publicidad activa en sus artículos 12 a 15. En ellos se consagra este principio como un derecho de los ciudadanos de configuración legal, que abarca otros derechos, como el de ser informado por la Administración de los derechos que le otorga la Ley, ser asesorado para su correcto ejercicio y ser asistido en su búsqueda de información; a ellos han de sumarse el derecho a recibir la información que se solicite dentro de los plazos máximos establecidos y en el formato escogido, el de conocer las causas por las que no se le facilita, bien total, bien parcialmente, así como el de conocer las tasas y precios que, en su caso, fueren exigibles para obtener dicha información. En el artículo 13 se recoge de manera exhaustiva la información que ha de hacerse pública de forma obligatoria.

El derecho a la información pública debe convivir en la Ley Foral Navarra (artículos 23 y 24), con otros derechos subjetivos, cuales son, los derechos fundamentales que reconoce y ampara la Constitución, los de propiedad intelectual e industrial, (excepto en el caso de que su titular hubiere dado su consentimiento), el derecho a la protección de datos de carácter personal, los derechos de los menores de edad y los intereses particulares legítimos.

El artículo 23 habilita a la Administración para que limite el ejercicio del derecho de acceso a la información, en todo o en parte, cuando el mismo afecte a determinados supuestos que describe y la divulgación de la información pueda resultar un perjuicio para los intereses generales (la seguridad pública, la confidencialidad o el secreto de determinados procedimientos tramitados por la Administración pública, la prevención, investigación o sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias, las causas sujetas a procedimiento judicial, las funciones administrativas de vigilancia y control...). No obstante, la aplicación por parte de la Administración de los límites al derecho a la publicidad activa está sujeta a los principios de

proporcionalidad, de interpretación estricta y aplicación restrictiva de la limitación y al principio de la temporalidad, que demanda que las limitaciones al derecho de acceso a la información sólo se apliquen en el período de tiempo determinado por las leyes, o en tanto se mantenga la razón que las justifique.

Regulado el proceso de solicitud de información y resolución de la misma, debe destacarse que opera el silencio administrativo positivo en caso de falta de respuesta por parte de la Administración, que no habilita para el acceso a aquella información cuya denegación total o parcial, venga expresamente impuesta por la ley.

**4. En Extremadura** la ley se ocupa en el Título 1 «Administración abierta» de la transparencia en la actividad administrativa y la información pública, mientras que el Título III se refiere a la participación y la colaboración ciudadanas.

En relación con la transparencia en la actividad pública, la ley establece la obligación de la Administración de publicar la siguiente información: la actividad organizativa (organización, procedimientos, cartas de servicios, etc.); los planes y programas anuales y plurianuales de su actividad, procedimientos de elaboración normativa (incluida la memoria y otros documentos que se incluyen en los expedientes); los contratos públicos, con previsión expresa de publicidad de diversos contratos, en función de su cuantía, que no están sujetos a publicidad en los boletines oficiales; la información a ofrecer y los derechos de los usuarios que deben garantizarse en las concesiones de servicios y que, por tanto, deben figurar en los pliegos de cláusulas administrativas (de manera similar a la ley de Navarra); los convenios de colaboración (con indicación de los datos mínimos que deben publicarse); las subvenciones y ayudas que, además de los supuestos de publicación previstos en la normativa sectorial, deben publicitarse en la web; los datos mínimos de los instrumentos de ordenación del territorio y los planes urbanísticos; la provisión puestos de libre designación y la selección de personal directivo y laboral de alta dirección; y el gasto público (presupuestos de la Administración, retribuciones, actividades y bienes de los altos cargos e indemnizaciones percibidas, número de liberados institucionales y coste para la Administración).

**5. La Ley andaluza** dedica los artículos 9 a 23 a la publicidad activa. Como cuestiones destacables, cabe citar las siguientes:

- Obliga a publicar «de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada la información pública cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la ciudadanía y de la sociedad en general»; y a actualizar «con carácter general trimestralmente, salvo que la normativa específica establezca otros plazos atendiendo a las peculiaridades propias de la información de que se trate».

- Regula la información institucional y organizativa que debe suministrarse, la información sobre altos cargos y máximos responsables de las entidades, sobre planificación, de relevancia jurídica, sobre relaciones con la ciudadanía, sobre la gestión administrativa, información económica, financiera y presupuestaria, así como la publicidad de las sesiones plenarias de las entidades locales.

- Se prevén medidas de fomento de la transparencia: integración de la transparencia en la gestión, conservación de la información, interoperabilidad, formación y divulgación.

- Por último, como mecanismo de control se crea el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, cuya actuación podrá ser de oficio o como consecuencia de denuncia.

6. El capítulo II el Título II de **La Ley de la Región de Murcia** se estructura, en dos secciones (art. 8 y ss.) La primera sección detalla las obligaciones de publicidad activa que corresponden a las entidades e instituciones incluidas en el ámbito de aplicación de la ley; regula el Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia como dirección electrónica donde se pondrá a disposición de los ciudadanos toda la información susceptible de publicidad activa que se detalla en su sección segunda, así como el régimen de datos abiertos y las condiciones de reutilización de la información pública al amparo de lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Finalmente, encomienda al Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia el control del cumplimiento de las obligaciones anteriores.

7. **La Ley de la Rioja**, detalla ampliamente en los arts. 6 y ss. la publicidad activa, enunciando que los sujetos comprendidos en los apartados 1 y 2 del artículo 2 la ley publicarán de forma permanente, periódica y actualizada la información cuyo

conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Proporcionarán y difundirán constantemente, de una forma veraz y objetiva, la información que obre en su poder y la relativa a su actuación. Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información previstos en el artículo 11 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal regulado en el artículo 12. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.. Toda la información estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad accesible, entendiendo por tal aquella que sea suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal para todos. Todos los sujetos comprendidos en el artículo 2 de esta ley introducirán la transparencia en todas las actividades que gestionan y en su propia organización, de forma que los ciudadanos puedan conocer sus decisiones, cómo se adoptan las mismas, cómo se organizan los servicios y quiénes son las personas responsables de sus actuaciones.

De manera específica en el ámbito de dicha ley, la actuación de la Administración Pública, tanto en su gestión directa como a través de cualquier otra forma de gestión, se adecuará a los principios siguientes: Transparencia; participación ciudadana; publicidad activa; orientación a la ciudadanía; unidad de atención administrativa y accesibilidad.

**8. La Ley catalana** determina, de forma muy amplia los diversos contenidos de la obligación de transparencia (información institucional y organizativa, gestión económica y presupuestaria, información de relevancia jurídica, programación y planificación, contratación pública, actividad subvencional, etc.), y las reglas a las que queda sometida, especialmente aquellas que deben garantizar su fácil acceso, consulta y comprensión, su neutralidad, su actualización, así como los límites que derivan de la protección de otros derechos.

Requiere una mención especial la creación del Portal de la Transparencia, que es el instrumento básico y general para facilitar a la ciudadanía la información de forma integrada de todas las administraciones públicas.

Este portal se configura como una plataforma electrónica de publicidad en internet, que permite el acceso a toda la información disponible y que contiene los enlaces con las sedes electrónicas de las administraciones y entidades que se integran en él.

2. **La Ley de Castilla y León**, regula la publicidad activa en el Capítulo I que remite a la información que ha publicarse conforme a la ley estatal y, para los organismos y entidades del sector público autonómico, la amplía en las materias que se relaciona en el art. 3. Entre las novedades más importante destaca la ampliación de las exigencias de publicidad activa estipuladas en la ley estatal y el detalle de la relación de asuntos que deberán difundir los organismos y las entidades del sector público autonómico: relaciones de puestos de trabajo y plantillas; puestos de personal eventual; convocatorias de procesos de selección de personal; convenios colectivos y acuerdos, pactos o planes; textos de resoluciones judiciales que afecten a normas autonómicas; gasto público en campañas de publicidad institucional; volumen de endeudamiento de la Comunidad; estructura de la cartera de deuda; finalidad a la que están destinados los bienes inmuebles de su propiedad y relación de los que se ceden a terceros; y número de vehículos oficiales y uso al que se destinan.

### ***3.1.5.2. Derecho de acceso a la Información Pública.***

Las leyes autonómicas difieren en esta materia, aunque las más recientes contienen una regulación semejante:

1. **En Galicia**, como se ha indicado anteriormente, la ley no contempla la publicidad activa tal y como se trata en el resto de normativa autonómica y en la ley estatal, sino que regula la obtención de información pública previa petición del interesado y, en el caso de información de carácter general (organizativa, procedimientos, etc.), a través de la web corporativa.

Se limita a regular el derecho a la información general, el derecho a la información adicional a los interesados en el procedimiento (como información particular que exige la legitimación como interesado), las cartas de servicios y la publicidad de la programación anual y plurianual a través de los boletines oficiales y de la web corporativa. Se prevé asimismo la información que debe facilitarse en la web sobre los contratos públicos, los convenios de colaboración, las concesiones de servicios públicos y la actividad de fomento (subvenciones).

En último término, puede destacarse que la Ley gallega no establece un procedimiento concreto para articular el ejercicio de derecho a la información por lo que ha de estarse a lo dispuesto en la Ley estatal.

**2. En Baleares**, los artículos 4 y 5 de la ley se limitan a incorporar de manera escueta la obligación de garantizar el derecho de los ciudadanos a obtener información administrativa, que deberá ofrecerse por medios electrónicos, presenciales y telefónicos, y el derecho a acceder a archivos y registros de la Administración, impulsando el uso de medios electrónicos. Y al igual que la Ley gallega tampoco incorpora un procedimiento específico que permita ejercitar el derecho de acceso a la información pública, ni tampoco contempla un procedimiento para solicitar el acceso a archivos y registros. Consiguientemente ha de estarse a lo que dispone la Ley estatal en cuanto a los requisitos de la solicitud de acceso, los supuestos de inadmisión, los plazos, formas de tramitación etc.

**3. En Navarra**, la ley recoge una relación de limitaciones al derecho de acceso a la información pública (donde se prevé la aplicación de las limitaciones durante el periodo determinado por las leyes o mientras se mantenga la razón que justificó la aplicación de la limitación) y regula la protección de datos personales y el acceso parcial a la información.

Se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el que destaca la no exigencia de motivación de la petición de información; se contemplan causas de inadmisión de la solicitud (entre ellas, referirse a documentación preparatoria, material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos y que no formen parte del expediente administrativo, o referirse a comunicaciones internas que carezcan de relevancia pública o interés público); se prevé que, cuando la información solicitada afecte a derechos o intereses de terceros, se dará audiencia a éstos, presumiéndose que no están conformes con que se otorgue el acceso a la información solicitada si no contestan; y se establece un plazo de 15 días, ampliable a 30, para resolver y el silencio administrativo positivo (estimatorio).

**4. En Extremadura**, se establecen limitaciones al derecho de acceso a la información pública en el artículo 15.4 (entre ellas, referirse a información en curso de elaboración o de publicación general, la que tenga carácter auxiliar o de apoyo, aquella para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, que el Estado

considera causas de inadmisión de la solicitud) y en el artículo 16, y se regula la protección de datos personales de manera similar a Navarra (salvo lo previsto en el artículo 17.5) y el acceso parcial a la información manera análoga a la ley navarra. Se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el que destaca la no exigencia de motivación de la petición de información; se contemplan causas de inadmisión a trámite de la solicitud; se prevé que, cuando la información solicitada afecte a derechos o intereses de terceros, se les dará audiencia, pero no se prevé, a diferencia de la ley navarra, los efectos de la falta de respuesta del interesado; se establece un plazo de 30 días hábiles, ampliable otros 30 días más, para resolver, y no se prevé el sentido del silencio administrativo.

En términos similares, la transparencia también se regula como un principio que permita articular la responsabilidad y la rendición de cuentas a los ciudadanos pero sin establecer un deber de transparencia en la administración e instituciones autonómicas, imposibilitando cualquier pretensión ciudadana de responsabilizar y exigir que la administración e instituciones autonómicas cumplan con la rendición de cuentas. Aunque la exclusión deliberada de los partidos políticos como perceptores de subvenciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma también afecta a las expectativas ciudadanas de transparencia y constituye una de las graves deficiencias para la consolidación del gobierno abierto.

5. En relación con la **Ley de Andalucía**, procede destacar que se remite a la normativa estatal para determinar los supuestos de limitaciones al derecho de acceso a la información pública y que, al igual que la ley navarra, se prevé la aplicación de las limitaciones durante el periodo determinado por las leyes o mientras se mantenga la razón que justificó la aplicación de la limitación. En cuanto al procedimiento la peculiaridad radica en el plazo para resolver, que es de 20 días, prorrogables por igual periodo, sin que se indique de manera expresa el carácter del silencio administrativo.

6. **La Ley riojana** declara que de acuerdo con el artículo 105.b) de la Constitución española, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública. Cualquier ciudadano, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupen o que los representen, tiene derecho a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, sin más limitaciones que las contempladas en la

legislación básica. Todos los sujetos comprendidos en el artículo 2 de dicha ley quedarán sujetos al cumplimiento de la normativa básica estatal y autonómica en materia de derecho a acceso a la información pública.

**7. La Ley de Murcia** desarrolla en el Capítulo III el régimen que, sobre el derecho de acceso a la información pública, se contiene en los artículos 12 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno estatal, contemplando el régimen de las obligaciones y límites a tal derecho, así como los aspectos relativos al procedimiento de acceso y a su formalización en la Administración regional.

**8. La Ley catalana** configura el derecho de acceso como un derecho que complementa la información que el ciudadano puede obtener por vía de la transparencia. Sin embargo, dada su configuración como derecho subjetivo, la Ley regula las condiciones de su ejercicio, el cual se verifica mediante un procedimiento específico que intenta garantizar al máximo su efectividad. En este sentido, se establece el principio de interpretación restrictiva de sus límites, de acceso parcial si es posible, de ausencia de interés y de motivación en la demanda de acceso, y el silencio positivo en caso de falta de resolución dentro de plazo.

En este caso tiene especial relevancia el sistema de garantías que se establece. Ante el régimen ordinario de los recursos administrativos, la Ley ha optado por un procedimiento *ad hoc* de reclamación, que se basa en la creación de un órgano independiente y profesionalizado, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, que será el encargado de resolver los conflictos y configurar al mismo tiempo una línea doctrinal sobre la aplicación de los límites que pueden excluir o restringir el derecho de acceso. La Ley determina que esta Comisión pueda adoptar sus decisiones en forma de resolución o bien mediante acuerdo de mediación, si las partes en conflicto así lo solicitan y lo aceptan.

En cuanto a los límites que pueden condicionar el derecho de acceso a la información pública, la Ley los determina de forma objetiva, atendiendo siempre a la protección de otros derechos o intereses que es necesario preservar de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Obviamente, en la mayoría de los casos la Ley debe utilizar conceptos jurídicos indeterminados para expresarlos, pero una posible extralimitación



en su aplicación puede ser compensada en este caso por la intervención de la comisión independiente encargada de resolver las reclamaciones.

9. Por su parte, el Capítulo II del Título I , de la **Ley de Castilla y León**, se refiere al «Derecho de acceso a la información pública », Su artículo 5, del «Derecho de acceso a la información pública», dispone que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previsto en el art. 105. b) de la Constitución Española, en el capítulo III del título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en este capítulo». El artículo 6 garantiza el acceso a esta información creando las Unidades de Información al Ciudadano sobre las que indica que «Para la tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos con una antigüedad de hasta cinco años que obren en poder de la Administración General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos podrán existir unidades de acceso a la información, con la estructura que reglamentariamente se determine (...)».

### **3.1.5.3. Participación ciudadana**

Otro de los principios que coadyuvan a la consecución de una actividad pública y una gestión administrativa transparente, es el principio de participación ciudadana.

Debe recordarse, en primer lugar, que la participación de la ciudadanía en la vida pública se configura como un derecho en los artículos 9.2, 27.5, 29.1 y 105 de la Constitución, viniendo las administraciones públicas obligadas a promover y garantizar la efectiva participación de los ciudadanos en la vida administrativa, por ser éste un mandato constitucional.

Este principio ha sido recogido y desarrollado profusamente en la normativa autonómica:

1. Así, en el artículo 2 de la **Ley de transparencia y de buenas prácticas en la administración pública gallega** se establece como principio general que debe presidir la actuación de la administración, exigiendo a la administración pública que fomente y favorezca la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en el diseño y mejora de los servicios públicos; de forma más concreta, incluye en su artículo 9 la participación ciudadana en la elaboración de disposiciones de carácter general y ofrece su artículo 7, la web de la Xunta de Galicia como mecanismo para encauzar los procesos de participación ciudadana.

2. En el artículo 3.b) de la **Ley de Buena Administración v Gobierno de Baleares** y bajo el epígrafe «Principios generales», se incluye el principio de participación ciudadana como uno de los que informan «la buena administración y el buen gobierno», introduciendo la obligación de la administración de aplicar sistemas y métodos para que dicha participación sea un hecho en el diseño y la gestión de las políticas públicas y los servicios que presta debiendo incluirse en las agendas políticas a la hora de definir y mejorar las intervenciones de una manera proactiva. Ello se reitera en el artículo 6 del mismo texto legal, mediante el que se establece una serie de obligaciones a cumplir por la administración balear, social.

3. La **Ley de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra** contempla el derecho a la participación ciudadana de una forma muy amplia, previendo mecanismos específicos para que los ciudadanos puedan no solo canalizar sus quejas o sugerencias ante la administración, sino, también, tomar parte activa de sus líneas de actuación, conforme a sus legítimos intereses y necesidades. A título de ejemplo, los mecanismos de intervención a los que se hace mención son, los dispositivos telemáticos, el llamado registro de participación ciudadana,- que sirve para dejar constancia de aquellas personas y entidades que voluntariamente quieran inscribirse para recibir determinada información en poder de la Administración, para poder después tomar parte activa en las materias de su interés-, el trámite de exposición pública, los foros de consulta, los paneles ciudadanos, los jurados ciudadanos etc.

4. En **Extremadura**, se delimita el concepto y ámbito de aplicación del derecho de participación ciudadana, se establecen los principios de actuación que deben regir la actuación de la Administración con el fin de promover la participación ciudadana, se constituye el Consejo Extremeño de Ciudadanos como foro de consulta y se prevé el fomento de debates públicos, distintos de los debates parlamentarios y electorales, «entre los presidentes de los grupos parlamentarios y/o los diferentes integrantes de los mismos», abiertos a la participación de otras fuerzas políticas y sociales y de los ciudadanos; se establecen derechos específicos de participación y colaboración en la programación y en la elaboración de disposiciones generales, y a proponer iniciativas de carácter reglamentario en materias no excluidas en la legislación reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad, e impone a la Administración la obligación de promover un proceso de racionalización y simplificación administrativa.

**5. En la Ley de Transparencia de Andalucía:** se pretende ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, así como reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad, con el fin de facilitar, en cumplimiento del artículo 9.2 de la Constitución española, la participación de todos los ciudadanos en la vida política. La publicidad activa se configura de forma que permita la participación ciudadana (art. 8). Además obliga a las administraciones públicas andaluzas a publicar información relativa a: una relación de los procedimientos en los que sea posible la participación de la ciudadanía mientras se encuentren en trámite (art. 14 c).

La Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos, se constituye como órgano de participación y consulta en materia de transparencia y protección de datos. En el mismo sentido la Comisión Andaluza de Valoración de Documentos es un órgano colegiado de carácter técnico y de participación, al que corresponde la valoración de los documentos de titularidad pública y la aplicación del régimen de acceso material al patrimonio documental de Andalucía custodiado en los archivos del Sistema.

**6. La Rioja,** en su Ley declara que La Administración Pública riojana impulsará la participación y colaboración de los ciudadanos, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupen o que los representen, a través de instrumentos o mecanismos adecuados que garanticen la interrelación mutua. La Administración Pública riojana promoverá igualmente la participación y colaboración de las universidades, colegios profesionales, consejos asesores y de cuantas entidades y organismos considere adecuados atendiendo a las distintas actuaciones promovidas en el ejercicio de sus competencias.

Asimismo, fomentará la participación y colaboración ciudadanas, tanto en el ámbito interno como en el externo, promoviendo campañas de difusión de los distintos instrumentos de participación y colaboración, y articulando planes de formación en la utilización de los mismos.

Expresamente se reconocen los siguientes derechos: a) A la información y asesoramiento sobre los distintos instrumentos de participación y colaboración ciudadanas b) Al acceso a la información relevante relativa a los planes y programas

previstos en la ley. c) A la formulación de alegaciones y observaciones en los trámites de exposición pública que se abran para ello y antes de que se adopte la decisión sobre planes, programas o disposiciones de carácter general previstos en esta ley d) A que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado.

**7. La Ley de la Región de Murcia** instauro como principio el de participación ciudadana, disponiendo que la Administración regional fomentará el derecho de los ciudadanos a formular sugerencias, observaciones, reclamaciones y quejas en relación con la prestación de los servicios públicos, así como a ser consultados sobre el grado de satisfacción respecto a los mismos.

El título III desarrolla el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, estableciendo medidas de fomento e instrumentos para articular tal participación, entre los que destacan las iniciativas ciudadanas, como medio para solicitar a la Administración regional el inicio de procedimientos de regulación o de actuación sobre cualquier tema que resulte de interés para los mismos. Crea, asimismo, un Censo de participación ciudadana de la Región de Murcia en el que se podrán inscribir todos los ciudadanos y entidades que deseen participar en los asuntos públicos de la Administración regional.

El título IV, relativo a la organización y el fomento de la transparencia y la participación ciudadana en la Administración regional, regula, en su capítulo I, las funciones de la consejería competente en la materia, creando una comisión interdepartamental encargada de la planificación, coordinación e impulso en la Administración regional de las medidas que en materia de transparencia se derivan de la ley, y una Oficina de la Transparencia y la Participación Ciudadana como órgano de gestión y ejecución de tales medidas.

**8. La Ley catalana**, parte de que el desarrollo de la actividad política y administrativa pone de relieve la existencia de personas y organizaciones que, de forma lícita, realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración y la aplicación de las políticas públicas en beneficio e interés de otras personas u organizaciones. Indica que esta es una realidad que no puede evitarse, pero sí puede hacerse más transparente mediante la adopción de medidas legales. En este sentido, la Ley crea el Registro de grupos de interés, con el fin de dar conocimiento público de las personas que realizan la actividad de influencia o intermediación, y establece las obligaciones a las que quedan

sujetos los grupos de interés, entre las que destacan la de aceptar y cumplir un código de conducta que debe asegurar que la actividad desarrollada ante las autoridades, los cargos públicos y los funcionarios respete siempre el marco legal.

**9. La Ley de Castilla y León** eleva ahora a rango de ley la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Comunidad a través del Portal de Gobierno Abierto.

La norma obliga a la Administración General y a sus organismos autónomos a que sometan a participación, al menos durante un periodo de diez días naturales, cada uno de sus anteproyectos de ley, proyectos de decreto, estrategias, planes y programas. Las únicas excepciones previstas atañen a los anteproyectos de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad y de medidas tributarias, financieras y administrativas, así como los proyectos de Decreto de carácter organizativo.

La apertura de una nueva vía de participación por medios electrónicos no demora el procedimiento de tramitación de las normas, debido a su carácter previo o simultáneo, ni implica la sustitución de los trámites de audiencia e información pública especificados en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

#### **3.1.5.4. Buen Gobierno**

Otro de los pilares en el que debe fundamentarse el entramado de la actividad de gestión y de la actuación pública es el principio de buen gobierno, que si bien no se analiza con carácter general en el presente trabajo, parece necesario hacer una breve mención respecto a la normativa autonómica. Se entiende por buen gobierno aquella manera de actuar que debieren observar los líderes políticos, las instituciones públicas, la administración y los servidores públicos (así como todas aquellas personas que lleven acabo una acción de gestión o de gobierno en entidades privadas que prestan servicios públicos), que fuere conforme con el ordenamiento jurídico y con nuestros referentes morales y éticos.

**1. La Ley de transparencia y de buenas prácticas en la administración pública gallega**, en su artículo 15, relaciona hasta 18 principios éticos y de actuación e impone a las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Ley, que adecuen su actividad a ellos.

Este precepto exige se observe un comportamiento ético aludiendo a determinados principios; el respeto al principio de imparcialidad y el de igualdad de trato; la realización de su actividad con lealtad, dignidad, integridad, buena fe y diligencia debida; la evitación de toda acción que pudiere poner en riesgo el interés público, el patrimonio de las administraciones o su imagen; la protección de los recursos públicos; la observancia estricta del régimen de incompatibilidades; el rechazo de regalos que superen los usos habituales o de servicios en condiciones ventajosas y su responsabilidad respecto a las acciones realizadas en el desarrollo de sus funciones, junto a la obligación de poner en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tuvieren conocimiento. No obstante todo ello, esta norma no prevé ningún tipo de reproche para quienes incumplieren los principios anteriormente invocados.

En cuanto a la actuación de los miembros del Gobierno y de los altos cargos, el entre otros, «Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, favoreciendo la accesibilidad y receptividad de la Administración a todos los ciudadanos»

«2. De otra parte, y por lo que respecta a la **Lev de la buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares**, su Título II bajo el epígrafe «El buen gobierno» regula este principio de forma detallada. El artículo 30 establece su ámbito de aplicación, determinando que son sujetos obligados a él los miembros del Gobierno, altos cargos, personal eventual y todo el personal que ocupare cualquier puesto de trabajo de naturaleza directiva de la administración autonómica, incluyéndose lo que llama el «sector público instrumental»

En el siguiente precepto, -artículo 32-, se reseñan los principios éticos y reglas de conducta que deben ser observados en la actividad administrativa y en la acción de gobierno

Tampoco este texto legal anuda consecuencia sancionadora alguna al incumplimiento de las obligaciones enumeradas en el artículo 32. Por último, añadir que en los siguientes preceptos se regulan el régimen de incompatibilidades y las causas de inhibición y de abstención.

3. De forma muy similar, la **Ley de Transparencia v del Gobierno Abierto de Navarra** establece en su artículo 61, a modo de código deontológico, una serie de

principios de actuación, tanto éticos como de conducta, de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de su administración y termina este capítulo aludiendo a la publicidad de sus retribuciones, actividades y bienes y a la transparencia en el traspaso de poderes y en la rendición de cuentas.

**4. Extremadura**, desde la perspectiva de buen gobierno, se incluyen como principios éticos (art. 31) sin coercitividad alguna, sin regularlos como normas, deberes con sanciones para el caso de vulneración de la transparencia en la gestión de asuntos públicos, conflictos de intereses. Resultando especialmente discutible la regulación del trato discriminatorio o de la responsabilidad administrativa o el abuso del cargo como simples principios cuando pueden generar infracciones administrativas e incluso ilícitos penales. En particular, la disposición que impone al órgano de gobierno competente de cada Administración y sus organismos y entidades públicas dependientes informar «sobre el grado de cumplimiento o los eventuales incumplimientos de los principios de conducta y éticos», sin prever la publicidad sobre las sanciones impuestas y los responsables incumplidores.

**5.** Por lo que se refiere a **la Ley Andaluza**, cabe destacar que no se ocupa de forma expresa de esta materia.

**6. La Ley de la Rioja** se remite, en esta materia, a las disposiciones emanadas de la legislación estatal en materia de buen gobierno resultarán de aplicación en la Comunidad Autónoma de La Rioja a los miembros del Gobierno y resto de cargos definidos por la disposición adicional segunda de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, y regula la competencia de sus órganos dentro del régimen sancionador.

**7. La Ley de la Región de Murcia**, contempla en las disposiciones finales, la obligación por parte del Ejecutivo de impulsar un proyecto de ley que desarrolle los aspectos relativos al buen gobierno derivados de la legislación básica estatal y adecue la normativa regional sobre altos cargos a los principios de la nueva gestión pública que inspiran esta ley.

**8. La Ley catalana** enuncia que una sociedad democrática y la necesidad de que los intereses públicos sean servidos con objetividad, neutralidad e imparcialidad obliga a que la conducta de los servidores públicos, especialmente los altos cargos, se ajuste a unos parámetros que garanticen el cumplimiento de estos principios.

En este sentido, la Ley establece los principios de buen gobierno que deben hacerlo posible, los cuales deben ser desarrollados mediante códigos éticos y de buena conducta. El establecimiento de estos códigos se complementa con el principio de publicidad de las actividades, bienes e intereses de los altos cargos y la obligación de observancia del régimen de incompatibilidades. Otra medida a destacar es la obligación de dar publicidad a los criterios de acuerdo con los que se designa a los altos cargos, atendiendo a su competencia, cualificación y experiencia profesional. Estos requerimientos están en sintonía con las políticas de lucha contra la corrupción impulsadas por la Unión Europea y países de nuestro entorno. El concepto de buen gobierno se proyecta también sobre los requerimientos objetivos que deben darse para que la actividad pública se lleve a cabo en las mejores condiciones y garantice unos servicios públicos de calidad.

**9. La Ley castellano-leonesa** recoge que los altos cargos de la Junta de Castilla y León, tal y como se recoge en las disposiciones finales primera y segunda, estarán obligados a presentar anualmente copia de sus declaraciones del IRPF y, en su caso, de patrimonio. Tales declaraciones quedarán inscritas en el Registro de Intereses. También deberán presentar declaración notarial de bienes patrimoniales no solo cuando accedan al cargo, como sucede hasta ahora, sino también cuando lo abandonen. En el Boletín Oficial de Castilla y León se publicarán las declaraciones notariales del presidente y los consejeros del Gobierno autonómico. Esta última ya se cumple, si bien su difusión fue voluntaria y no por obligación legal.

### **3.2. La Transparencia en el ámbito local.**

Como afirma BLASCO DÍAZ<sup>181</sup>, es en la esfera local, en la esfera de la autoridad democrática más cercana a los ciudadanos y en la que la legitimidad de las corporaciones locales es más evidente, donde mejor se refleja la obligación de los poderes públicos de suministrar a los ciudadanos toda aquella información que les permita conocer y valorar lo realizado por quienes les representan, conocimiento que no hace sino legitimar aún más el ejercicio de sus funciones, por lo que sigue vigente el viejo anhelo de «de hacer de la política municipal una escuela de democracia» (Alexis de TOCQUEVILLE)

---

<sup>181</sup> BLASCO DIEZ, J.L. «El sentido de la transparencia administrativa y su concreción legislativa». Capítulo de la obra Derecho Administrativo de la información y Administración transparente. 2010. p. 121-149.



No en vano, es a mediados del siglo XIX, mediante la introducción de la publicidad de las sesiones plenarias de los ayuntamientos y diputaciones por la legislación del régimen local, cuando se puede determinar la aparición de un incipiente derecho de acceso a los documentos administrativos por parte del ciudadano. Recordemos la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1823, que introdujo por primera vez en nuestro ordenamiento la regla general de la publicidad de las sesiones de los Ayuntamientos, al disponer que «las sesiones de los Ayuntamientos serán a *puerta abierta*, cuando no se traten en ellas negocios que exijan reserva»

La relación entre participación e información es muy estrecha. La participación ciudadana consiste, como luego veremos con mayor detalle, en la influencia en las decisiones públicas y en el control de las mismas por los ciudadanos, pero precisamente ese control democrático es imposible sin información. En este sentido es clásica la cita de G. BURDEAU: «participar es, en primer lugar, estar informado»<sup>182</sup>. En este sentido, es destacar que la LBRL dedique un mismo Capítulo a la «Información y participación ciudadana» y que recoja ambas instituciones en un mismo precepto, disponiendo que «Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local».

Es por ello, y ante la ambivalencia del concepto de participación ciudadana, que el sector doctrinal más autorizado (SÁNCHEZ MORÓN) haya propuesto sustituir el término por el de *transparencia administrativa*, o como señala FERNÁNDEZ RAMOS por el de *publicidad de la actuación administrativa*, ya que, a su juicio, éste concepto «presenta un significado netamente acotado, en el sentido de estado o condición de visibilidad de la acción administrativa, es decir de accesibilidad a las fuentes de información administrativas», publicidad que haya su fundamento en «el principio democrático, en su vertiente de control por la ciudadanía de la actividad de las Administraciones Públicas...» y que «no pretende, a diferencia de la idea de participación “democratizar” la propia Administración [...] si no que tiene por finalidad

---

<sup>182</sup> BURDEAU «*Problema e prospettive della partecipaciones*» 1970. citado por IBAÑEZ MACIAS, A. «*El Derecho Constitucional a participar y la participación ciudadana local*». Grupo Difusión. Madrid. 2007. p.180.

democratizar el control de la actuación administrativa a través del acceso a la información en poder o de la que es fuente la Administración»<sup>183</sup>

La transparencia incorporada al principio democrático comporta también una mayor exigencia de participación, dando entrada a los vecinos en la elaboración de las decisiones que les afecten. Es en el ámbito local, donde se da una singular previsión de la participación en sus diversas modalidades.

El derecho de información sobre la actuación de las entidades locales no se limita a quienes, como interesados, vienen facultados para conocer en cualquier momento el estado de tramitación de un procedimiento en el que ostentan esa condición –art.35 LRJPAC y 180 ROF– y a que se le notifiquen las resoluciones y acuerdos que se adopten –19, 58 y 59 LRJPAC, y 194 y 195 ROF–. Tiene mayor amplitud formal y material: así hay que deducirlo del precepto del art. 69.1 LBRL<sup>184</sup>, y en este sentido es explícita la ley básica en su art. 70.2 (publicidad formal) y 70.1 (publicidad material), que hay que conectar con el principio de participación ciudadana–art. 69.2 LBRL; en conexión con los art. 227 y ss. ROF–.

El marco general de la información y participación ciudadana administrativa en el ámbito local está formado por un conjunto disperso de normas. Por un lado, encontramos la legislación estatal básica sobre régimen común de las Administraciones Públicas, que como es bien sabido estas disposiciones son de aplicación a todas las Administraciones existentes en España, y por lo tanto también a las Administraciones locales. En segundo término la legislación sobre régimen local, tanto estatal como autonómica. Finalmente existen otras normas dispersas en el ordenamiento jurídico que regulan la información administrativa en relación con diferentes sectores de intervención pública.

### **3.2.1. La publicidad en la legislación de Régimen Local.**

La doctrina más autorizada<sup>185</sup>, ha puesto de manifiesto, que la LBRL antes de su modificación por la Ley 57/2003, ha sido bastante parca, y hasta restrictiva, en la

---

<sup>183</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. PEREZ MONGUIÓ, J.M. «*Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*». Madrid. Tecnos. 2014. p. 321.

<sup>184</sup> Art. 69. 1 LBRL: Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

<sup>185</sup> (PRATS, 1983, 548; BORJA, 1988, 316, SANCHEZ MORÓN, 1992, 297 y 298)

regulación de los cauces de participación ciudadana, motivado, quizás, por el carácter básico de la Ley, que deja abierto el desarrollo de la materia a otras leyes (estatales y autonómicas) y a la potestad organizativa de las Corporaciones Locales.

La LBRL no regula de forma unitaria la materia. El Capítulo II del Título V lleva por título «Información y Participación ciudadanas» (arts. 69 a 72) pero, como acertadamente advierte IBÁÑEZ MACÍAS<sup>186</sup> ni todo lo ahí regulado es información o participación ciudadana [no lo son, en sentido estricto, las normas relativas a la notificación y publicación de los acuerdos (art. 70.2)] ni todos los cauces participativos se contienen en dicho Capítulo. Así, también se recogen en el art. 18 que versa sobre los derechos y deberes de los vecinos; en el art. 24, órganos territoriales de gestión desconcentrada; art. 49. b), información pública de las ordenanzas locales y art. 112.3 que regula la información pública en el procedimiento de aprobación de los presupuestos

### ***3.2.1.1. Algunos supuestos de publicidad de la actividad administrativa***

#### ***3.2.1.1.1. Publicidad de las Sesiones.***

##### ***3.2.1.1.1.1. Pleno***

La publicidad de las sesiones del Pleno de la Corporación Local constituye unos de los aspectos a considerar cuando nos referimos al derecho de los ciudadanos a la información y una evidente manifestación de publicidad de la actividad administrativa y una exigencia propia de un Estado democrático, en el sentido, de que el principio democrático no sólo exige una legitimación de origen de la Administración, si no también reclama un control democrático en su ejercicio.

Consiste en la posibilidad de su asistencia a la sesión, para presenciar las deliberaciones y conocer en el mismo momento en el que se adopten los acuerdos correspondientes, sin mediación alguna y sin el filtro que supone el tratamiento de la información para su ulterior publicación.

Aparece regulado en el art.70.1 LBRL que dispone que «las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los

---

<sup>186</sup> IBÁÑEZ MACÍAS, A. «El Derecho Constitucional a participar y la participación ciudadana local». Grupo Difusión. Madrid. 2007. p.180.

ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta

No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local».

Este precepto viene reiterado, en su párrafo primero, por el ROF, en su artículo 88.1 respecto a las sesiones del pleno corporativo. Y añade, en su apartado 2, que para ampliar la difusión auditiva y visual del desarrollo de éstas, podrán instalarse sistemas megafónicos o circuitos cerrados de televisión. Nada parece impedir, en la actualidad esta posibilidad se amplíe a la transmisión de las sesiones mediante Internet. En este sentido, en la Recomendación 1/2008 de la ACPDP se indica que «se pueden difundir imágenes de las sesiones de los órganos parlamentarios, los órganos de gobierno de las entidades locales y otros órganos colegiados cuyas sesiones tengan carácter público, de acuerdo con las respectivas leyes reguladoras, y siempre que ello no afecte al derecho a la intimidad de terceras personas».

En este caso, el canal idóneo para la difusión de las sesiones por Internet debería ser la sede electrónica, en virtud de lo dispuesto en el art. 12 de la LAE, como así lo ha recomendado la AGDP en el dictamen 6/2010, en relación a que la difusión por Internet se lleve a cabo mediante *YouTube*.

Respecto a la posibilidad de uso de aparatos grabadores en las sesiones plenarias no queda incluido en ese derecho a la publicidad, puesto que forma parte de las potestades de policía interna del propio órgano, mediante el correspondiente ROM y de quien ostente la presidencia del mismo, como así ha venido reiterando el Tribunal Supremo<sup>187</sup>. No obstante, el control y la limitación del uso de estos medios resultan hoy en día harto difíciles por obvias razones de índole tecnológica.

Como acertadamente señala BAÑO LEÓN<sup>188</sup> este carácter abierto de los debates plenarios es manifestación del carácter representativo del órgano, y explicativo de determinadas funciones atribuidas al mismo, como la competencia reglamentaria.

De la regla general de las sesiones plenarias, la LBRL, únicamente exceptúa a los asuntos que pueden afectar a la intimidad de las personas, y en este caso la sesión podrá ser «secreta» previo acuerdo del Pleno por mayoría absoluta—art. 70.1—. En todo

---

<sup>187</sup> STS de 18 de diciembre de 1990 y 18 de junio de 1998.

<sup>188</sup> BAÑO LEÓN, J.M. «Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria». Madrid. 1991. pp. 104, 147 y 153.

caso, la jurisprudencia<sup>189</sup> ha declarado que esta excepción tiene un carácter tasado, lo que no permite celebrar sesiones a puerta cerrada fuera del supuesto legal.

Asimismo el carácter de puerta cerrada del debate y votación no significan que la votación sea técnicamente «secreta», esto es, que deba hacerse mediante papeletas que cada miembro deposita en una urna o bolsa –art. 101 ROF– pues ésta sólo puede utilizarse para la elección o destitución de personas –art. 102.3 ROF–.

#### 3.2.1.1.1.1.1. Publicación de convocatorias, órdenes del día y de actos y acuerdos.

El art. 229.1 del ROF dispone que «Las convocatorias y órdenes del día de las sesiones del Pleno se transmitirán a los medios de comunicación social de la localidad y se harán públicas en el Tablón de Anuncios de la entidad».

A tal efecto, además de la exposición en el Tablón de Anuncios de la entidad, podrán utilizarse los siguientes medios:

- a) Edición, con una periodicidad mínima trimestral, de un Boletín informativo de la entidad.
- b) Publicación en los medios de comunicación social del ámbito de la entidad. (art. 229.3 ROF).

El precepto transcrito trata, en primer lugar, de instrumentar el ejercicio del derecho de información y de participación ciudadana en la vida local, mediante la posibilidad de conocer sobre qué asuntos ha de deliberar y adoptar acuerdos, en su caso, el órgano plenario de la Corporación. Para establece el deber de poner en conocimiento de los medios de comunicación social (prensa, radio, etc.) en el ámbito de aquellas, de las convocatorias y órdenes del día de las sesiones que hubiere de celebrar el Pleno de la entidad municipal o provincial. Se trata, pues de una actuación «ex ante» que tiene por objeto facilitar la difusión de los temas o asuntos a tratar por el máximo órgano de la Corporación Local, a través de la información por dichos medios. Esta información viene así a complementar la tradicional- y más limitada- que viene suministrándose mediante la inserción de tales actos en el tablón de anuncios de la propia entidad.

---

<sup>189</sup> STS de 24 de junio de 1993.

#### 3.2.1.1.1.2. Intervención del público asistente en las sesiones del Pleno

Según dispone el art. 49 del TRRL: Las sesiones se celebrarán en la Casa Consistorial o en el Palacio que constituya la sede de la respectiva Corporación. En los casos de fuerza mayor, podrán celebrarse en edificio habilitado al efecto. No obstante es destacar que cualquier persona tiene derecho a acceder al salón de plenos de la Entidad, sin que para ello se precise invitación o pases especiales.

Con todo, lo cierto es el ROF prohíbe la intervención del público asistente a las sesiones del Pleno, y sólo admite la posibilidad de que, una vez levantada la sesión, la Corporación abra un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal, lo que supone a juicio de FERNÁNDEZ RAMOS<sup>190</sup> que «este derecho más que un manifestación del derecho a participar en los asuntos públicos, consiste en una concreta plasmación de la libertad de información-art. 20.1-».

#### 3.2.1.1.1.2. Junta de Gobierno Local.

Como hemos dicho anteriormente, el art. 70.1 LBRL, párrafo segundo, dispone que no son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local.

El artículo 113.1 b) ROF desarrolla dicho precepto y ratifica, la no publicidad de dichas sesiones, lo que reitera el art. 227.2 del mismo Reglamento.

Ahora bien, debe señalarse que la LBRL no declara el carácter secreto de estas sesiones si no que se limita a establecer que no son públicas, lo que no quiere decir que los acuerdos adoptados sean secretos. De hecho el propio ROF – art.229. 2– dispone que la Corporación dará publicidad resumida de todos los acuerdos de la Junta de Gobierno, y las actas de estas sesiones estarán sujetas al derecho de acceso. Asimismo tampoco se ordena un específico deber de reserva a los miembros de la Junta de Gobierno en relación con los asuntos deliberados en dicho órgano.

No obstante, hay que resaltar que el propio órgano puede acordar la celebración a puerta abierta de determinadas sesiones por su especial interés público. Así el propio ROF –art. 113.3– prevé que el Presidente podrá requerir la presencia de miembros de la Corporación no pertenecientes a la Junta de Gobierno, o de personal al servicio de la Entidad, al objeto de informar en todo lo relativo ámbito de sus actividades.

---

<sup>190</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. «La información y la participación ciudadana en la Administración local». Bosch. Barcelona. 2005. p. 60.

Resulta interesante mencionar La Sentencia TC de 26 septiembre 2013, que declara constitucional el párrafo segundo del número 1 del artículo 70, en la redacción dada por el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, siempre que se interprete en el sentido de que no se refiere a las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el Pleno.

No obstante lo expuesto, la Ley 57/2003 ha modificado este esquema, ya que para los llamados Municipios de gran población establece que las deliberaciones de la Junta de Gobierno Local «son secretas». La doctrina ha venido entendiendo que este carácter secreto, en consonancia con el régimen de la Administración de Estado y con las Administraciones Autonómicas, tiene como objeto exclusivamente salvaguardar hacia el exterior la cohesión del colegio, por lo que la autonomía local debe permitir que la propia Junta de Gobierno disponga el carácter abierto de las sesiones que estime oportunas<sup>191</sup>.

#### 3.2.1.1.1.3. Comisiones Informativas.

La LBRL nada dispone sobre la publicidad o no de las sesiones de las Comisiones Informativas y de Control, limitándose a garantizar su carácter plural –art. 20.3 y 32.3–.

El art. 227.2 del ROF admite la posibilidad de que a las reuniones que celebren las Comisiones Informativas asistan, para expresar su parecer y recibir información, representantes de las asociaciones o entidades para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos. Esta posibilidad puede hacerse extensiva a representantes de otro tipo de movimiento ciudadano no organizado en asociaciones o entidades vecinales, ya que también pueden ser ilustrativos del sentir de la ciudadanía o de una parte significativa de ella, contribuyendo, de esta forma, a mejorar la calidad representativa de nuestro sistema democrático. Es más, alguna resolución judicial ha venido a imponer, en aplicación de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el art. 10 de Convenio Europeo el acceso a los medios de comunicación social<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. «La información y la participación ciudadana en la Administración local». Bosch. Barcelona. 2005 p.72.

<sup>192</sup> STSJ Castilla y León de 23 de febrero de 2000.

#### 3.2.1.1.1.4. Consejos Municipales.

Por lo que se refiere a las reuniones o sesiones de los restantes órganos complementarios y, en especial, la de aquellos que facilitan la participación ciudadana y con funciones meramente consultivas (Consejos Sectoriales, Juntas de Distrito), un principio de coherencia con lo que supone el derecho de participación llevaría a defender la publicidad de tales sesiones. El propio ROF admite que *podrán* ser públicas las sesiones en los términos que prevea la legislación y las reglamentaciones o acuerdos plenarios por los que se rijan. Así respecto de los Consejos Sectoriales, el art. 139 del ROF remite su funcionamiento a la potestad de autoorganización de cada Corporación local, a través de sus reglamentos de funcionamiento, y de los ROM.

#### 3.2.1.1.1.5. Oficinas de información.

Existirá en la organización administrativa de la entidad una Oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad a que se refiere el artículo anterior, así como el resto de la información que la misma proporcione, en virtud de lo dispuesto en el artículo 69.1 de la LBRL.

La obtención de copias y certificaciones acreditativas de acuerdos municipales o antecedentes de los mismos, así como la consulta de archivos y registros, se solicitarán a la citada Oficina que, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible y sin que ello suponga entorpecimiento de las tareas de los servicios municipales.

La Oficina de Información podrá estructurarse de forma desconcentrada si así lo exige la eficacia de su función.

Las peticiones de información deberán ser razonadas, salvo que se refieran a la obtención de certificaciones de acuerdos o resoluciones que, en todo caso, podrán ser obtenidas mediante el abono de la tasa correspondiente.

#### 3.2.1.1.2. Publicación de acuerdos y resoluciones administrativas.

Tradicionalmente la legislación de régimen local ha contemplado unos deberes de publicidad de los acuerdos más amplios que los ordenados con carácter general en las leyes de procedimiento administrativo, tanto la Ley actual como la de 1958, únicamente prevé la publicación de los actos que tengan por destinatarios a una



pluralidad indeterminada de personas –arts. 5.6 LRJPAC–. El Reglamento de organización de 1952 obligó a publicar en el tablón de anuncios un extracto de los acuerdos adoptados en cada sesión, redactado en forma concisa y clara y suscrito por el Secretario con el Visto Bueno del Alcalde, debiendo remitirse una copia al Gobernador Civil una copia para su inserción en el Boletín Oficial de la Provincia.

Resulta obvio añadir que la publicidad de la actuación municipal y provincial ha de incluir la difusión asimismo de los acuerdos que se adopten por el pleno de la respectiva Corporación, y no solo por él sino también de los que se hubieren tomado por otros órganos locales con funciones decisorias, así colegiados (Junta de Gobierno Local) como individuales (Alcalde, Presidente, Concejales o Diputados Delegados).

En este sentido el art. 70.2 de la LBRL dispone que los «acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley».

Por su parte el art. 196.1 ROF se refiere a la procedencia de publicar los «acuerdos» que adoptan los órganos colegiados –Pleno y Junta de Gobierno– de las Entidades locales, así como las «resoluciones» procedentes de órgano unipersonales –Alcalde o Presidente y Concejales o Diputados Delegados– de las mismas. Adviértase que se refiere únicamente a los supuestos en que estos actos administrativos tengan carácter «decisorio, es decir, que ultiman el procedimiento administrativo, y que no excluye dicha publicación, la exigencia, asimismo, se «notifiquen» o comuniquen a los interesados.

Respecto a la exigencia y forma de «publicación» de tales actos en la forma prevista en la Ley, es independiente de aquellos otros en se que se exige asimismo la publicación de determinación actos de trámite (informaciones públicas), como sucede y veremos más adelante, en materia de ordenanzas fiscales (art. 49.1 LBRL), cuentas anuales (art. 116), planes urbanísticos (art. 11 TRLS y normativa autonómica).

En lo que se refiere a la exigencia de notificar tales actos habrá que estar por ello a lo establecido de modo general en la LRJPAC (art. 58 y 59), a que se remite el ROF (arts. 194 concordantes).

Respecto a los medios de publicación, el ROF retomando la regla del Reglamento de 1952 – art. 229. 2 y 3– señala que para dar difusión a los acuerdos y resoluciones, además de la correspondiente inserción en el tablón de anuncios de la

Entidad Local, están otros medios, que son no sólo el Boletín informativo de ésta, obligatorio de los municipios capitales de provincia y municipios de mas de 50.000 habitantes y en Diputaciones Provinciales, y facultativo en los demás municipios, si no también y sobre todo –en razón a la mayor difusión que tienen-, medios de comunicación social, a los vecinos o el uso de las tecnologías de la información. A tal efecto, el ROF añade que, además de la exposición en el tablón de anuncios de la Entidad, las Corporaciones Locales podrán utilizar los medios siguientes: *a)* edición, con una periodicidad mínima trimestral, de un Boletín Informativo propio de la Entidad; *b)* publicación en los medios de comunicación social del ámbito de la Entidad.

Por lo tanto, puede concluirse que la publicación de los actos locales en el tablón de anuncios es el medio de publicidad obligatorio para todas las Corporaciones Locales. Y a este medio, en los Ayuntamientos de capitales de provincia o de más de 50.000 habitantes, así como las Diputaciones Provinciales deben añadir la publicación mediante la edición de un Boletín Informativa.

El derecho de información de los ciudadanos incluye, además, otros mecanismos que responden igualmente al principio general de publicidad de los poderes públicos, pero ahora en el ámbito más puramente administrativo. Así respecto de las entidades locales, la exigencia de publicidad de los actos y acuerdos que adoptan sus órganos y el derecho a recibir información mediante certificación de acuerdos en forma reglamentaria –arts. 204 a 207 ROF–.

Así el art. 70.3 LBRL dispone que «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, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada».

### 3.2.1.1.3. Ordenanzas y Reglamentos municipales

La normativa anterior a la LBRL, en una práctica contraria a un Estado de Derecho<sup>193</sup>, no ordenaba la publicación oficial de las Ordenanzas y Reglamentos para su entrada en vigor. Bastaba, simplemente, su publicación en un diario oficial del acuerdo de aprobación de la Ordenanza o Reglamento, y por lo que se refiere a las fiscales, se preveía la publicación periódica de las Ordenanzas en vigor. La única excepción la constituía el art. 7º del RSCL en cuanto disponía que la vigencia de los Reglamentos y Ordenanzas municipales se iniciará a los veinte días de la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia del acuerdo definitivo, o a contar de la publicación si así se decretase expresamente.

Con la CE de 1978, cuyo art. 9.3 contenía un mandato de «publicidad de las normas» y teniendo en cuenta el carácter de «norma» de las Ordenanzas, resultaba obvio la necesidad de cambios normativos. Si bien dichos cambios no llegaron hasta la LBRL, cuyo art. 70.2 dispone que «Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el Boletín Oficial de la provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65...»

Este precepto recalca, por un lado el carácter normativo de las Ordenanzas y Reglamentos municipales y con ello la entrada en vigor de las normas locales, y por otro, la publicidad de las normas contenidas en los instrumentos de planificación urbanística, de lo que nos ocuparemos, con más detalle, más adelante.

Es de resaltar que la inclusión del art. 70.2 LBRL dentro de un capítulo que se refiere a la «información y participación ciudadana» cuyas preocupaciones estriban en la transparencia, en el derecho de los ciudadanos a estar informados de los asuntos locales ha sido objeto de una fuerte crítica doctrinal<sup>194</sup>, ya que la finalidad primordial de este precepto, en realidad, va dirigida a la validez, y existencia misma de la norma. Por

---

<sup>193</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. «La información y la participación ciudadana en la Administración local». Bosch. Barcelona. 2005. p. 79

<sup>194</sup> EMBID IRUJO, A. «Publicación y entrada en vigor de las Ordenanzas y Reglamentos Municipales». RAP Núm. 62 abril-junio 1989. pp. 227-228

ello parece más adecuado el criterio de ROF que coloca el principio de publicidad de las Ordenanzas y Reglamentos municipales en el art. 196.2., incluido en el Capítulo II del Título VI, (*De la publicidad y constancia de los actos y acuerdos*).

Pero quizá lo más destacable es que esta indebida inclusión del art. 70.2 LBRL, dentro, como hemos dicho, de un capítulo destinado a información hace que no aparezca, con la claridad que hubiera sido deseable, las tres partes que sin duda existe en él y con mayor envergadura jurídica: control, publicación y entrada en vigor.

#### 3.2.1.1.4. Registro de bienes, intereses e incompatibilidades.

El art. 75.7 de la LBRL, en su redacción dada en 2007, establece la obligación de los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, de formular declaración sobre las causas de posible incompatibilidad y sobre las actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, así como de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Tales declaraciones se han de inscribir en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público:

1. La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local.

2. La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto.

Por otro lado, el artículo 32 ROF establece que «Para el acceso a los datos contenidos en el Registro de intereses será preciso acreditar la condición legal de interesado legítimo directo, con arreglo a la legislación autonómica o estatal aplicable». Esta previsión parece hoy superada por el mencionado artículo 75.7º LRBRL en su nueva redacción de 2007, que extiende el carácter público de los Registros.

Un aspecto interesante a destacar es cómo habilitar el acceso a dichos Registros, pues tienen carácter público según la LRBRL, aunque se manejan datos de carácter personal. Esta cuestión se aborda, entre otras muchas, en una interesante Recomendación de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, de

25 de abril de 2008, sobre publicación de datos personales en boletines y diarios oficiales en Internet, en sitios webs institucionales y en otros medios electrónicos y telemáticos. De su artículo 30 extraemos los siguientes puntos:

«En consecuencia, se recomienda que, atendiendo a la finalidad para la cual se exigen estas declaraciones y a las excepciones legales relativas a la publicidad de las mismas, únicamente se publiquen en sitios web institucionales del Ayuntamiento, o en cualquier otro canal electrónico o telemático de las Corporaciones Locales, aquellas declaraciones que no se encuentren inscritas en el Registro Especial» (se refiere al Registro especial del artículo 75.7º, párrafo 6º: respecto de aquellos miembros a los que resulte amenazada su seguridad personal o la de sus bienes o negocios, la de sus familiares, socios, empleados o personas con quienes tuvieran relación económica o profesional; éstas serán en todo caso reservadas).

«Sin perjuicio de la periodicidad con que las Corporaciones Locales procedan a la publicación del contenido de los Registros de Intereses, se recomienda que se respete lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, en relación con el principio de calidad de datos, no debiendo publicarse datos inadecuados, no pertinentes o excesivos en relación con la finalidad pretendida por la Ley que autoriza la publicación».

«Asimismo, se recomienda que los datos de carácter en los registros de intereses y publicados en sitios web de los Ayuntamientos o en otros canales electrónicos o telemáticos de las Corporaciones Locales, sean cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido publicados».

Las recomendaciones son genéricas. Señala el artículo 75.7 LRBRL que « (...) Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal (...) ». Debería ser el Reglamento Orgánico Municipal, por tanto, el que instrumentara la forma de llevar a la práctica esa publicidad. Por otro lado, el riguroso principio de calidad de los datos del artículo 4º LOPD puede chocar con estas publicaciones. Según su apartado 3º, «Los datos de carácter personal serán exactos y puestos al día de forma que respondan con veracidad a la situación actual del afectado». Ello requiere un esfuerzo de actualización constante, difícil por otro lado dado el continuo carácter fluctuante de los patrimonios personales. Algunos Ayuntamientos ya

han publicado las declaraciones de actividades y bienes de sus miembros corporativos, especificando incluso los saldos bancarios. Su encaje con este principio fundamental en materia de protección de datos se torna dudoso.

### **3.2.2. Participación ciudadana en la legislación de Régimen Local.**

#### **3.2.2.1. Consideraciones.**

El paso del Estado Liberal del Derecho a una expansión del intervencionismo administrativo, en la segunda mitad del siglo XX, dio lugar a la concentración del poder en el Ejecutivo y al protagonismo en todos los órdenes sociales y económicos de una omnipresente Administración Pública dotada de amplios márgenes de discrecionalidad, Y esa falta de legitimidad del principio de legalidad de la totalidad de la actuación administrativa, y con él de la democracia representativa, para predeterminar la actuación dio lugar a la llamada «euforia participativa» (SHMITT-GLAESER), extendiéndose a las democracias occidentales la entonces llamada «política de movimientos» que considera que la realización efectiva del principio democrático pasa necesariamente por la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones a través de las propias estructuras donde radica el poder de facto.

En este sentido, como muy acertadamente señaló SÁNCHEZ MORÓN<sup>195</sup> « la participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, si no un complemento a la misma. No se trata de sustituir a los gobernantes o representantes electos por otras personas designadas por grupos u organizaciones sociales en representación de éstas, como tampoco significa sustituir a los empleados públicos en la ejecución de las decisiones políticas». Lo importante es, pues, no tanto en decidir si no en la intervención en la toma de decisiones.

La participación ciudadana, indica CASTELAO RODRÍGUEZ<sup>196</sup>, «es un complemento o perfeccionamiento de la democracia representativa, no su alternativa. Permite perfeccionar el sistema de control de los representados sobre sus representantes, propiciando su permanencia y superando el carácter intermitente de control electoral».

---

<sup>195</sup> SANCHEZ MORON, M. «El sistema político local: formas de gobierno y participación ciudadana» en Tomás Font I Llovent (Dir.) Informes sobre Gobierno Local. MAP. 1992. p.40.

<sup>196</sup> CASTELAO RODRIGUEZ, J. «La participación ciudadana en los Entes Locales». Derecho Local Especial. 1992, pp. 213 y 214.

La CE –art. 9.2– impone un mandato a los poderes públicos de «promover las condiciones y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». A su vez el art. 129.1 dispone que la «Ley establecerá las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar social».

La Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, señala en su Preámbulo que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos público, forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Considerando que es en el nivel local donde este derecho puede ser mejor ejercido y que la existencia de colectividades locales investidas de responsabilidades efectivas hacen posible una administración a la vez más eficaz y próxima al ciudadano.

El propio Preámbulo de la LBRL, señala las Corporaciones municipales como «inmediatamente próximas a la práctica totalidad de los ciudadanos» y resalta la participación inicialmente igualitaria de la totalidad de los vecinos»

Y su primera disposición –art. 1 LBRL– ya establece, que los Municipios son cauce inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Y más adelante el art. 18 cita entre los derechos de los vecinos, diversos derechos relacionados con la información y la participación.

Asimismo se refiere al establecimiento de órganos territoriales de gestión desconcentrada para canalizar la participación en la gestión de los asuntos locales-art. 24-, y al Concejo Abierto, como fórmula de democracia directa-art. 29 -. Igualmente la LBRL-art. 27.1-establece como objeto de las posibles delegaciones de competencias de otras Administraciones Públicas en los Municipios, junto con el de mejora de la eficiencia de la gestión pública, «mejorar la transparencia de los servicios públicos y al servicio de la ciudadanía».

El art. 69 LBRL sirve de introducción al capítulo titulado «información y participación ciudadana», donde se establecen dichos principios como informadores de la vida local y se concretan en los artículos siguientes del mismo capítulo. El art. 69.1 dispone que «Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local», lo que supone, en parte, una especificación, en la esfera local, del principio constitucional contenido en el

art. 9, en el que atribuye a los poderes públicos...«facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Pero como, hemos dicho en este artículo también aparece enunciado el principio de publicidad, intimidante relacionado con el principio de participación ciudadana, cuya interrelación, constituye, a juicio de Zulima SANCHEZ un acierto del legislador<sup>197</sup>.

Por otro lado la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa R (2001)19, de 16 de diciembre de 2001, sobre participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local, recomienda a los gobiernos de los Estados miembros « definir, haciendo participar a las autoridades locales y – en su caso – regionales, una política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local, a partir de los principios de la Carta europea de autonomía local (...) así como de los principios enumerados en el Anexo I de la presente Recomendación»

En nuestro ordenamiento, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local, supuso, igualmente, un impulso a la participación ciudadana. Si bien algún autor ha manifestado, que dicho impulso fue más bien escaso, ya que, en lo sustancial, esta Ley se limita a la recoger la figura de la iniciativa popular, así ordenar de la creación de Distritos y el Consejo Social de la Ciudad, en los Ayuntamientos de régimen especial<sup>198</sup>.

Para RIVERO ORTEGA<sup>199</sup>, las sucesivas modificaciones de la LBRL con cita en el art. 24, han ido encaminadas a favorecer la creación de órganos de participación, si bien deja el diseño de los concretos mecanismos de participación a los propios entes locales.

En este sentido, nos recuerda el profesor RIVERO que la LBRL señala en el art. 20.3 que serán los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, quienes podrán establecer y regular otros órganos complementarios.

Ahora bien, el art. 69.2 in fine LBRL establece una limitación material a la potestad de autoorganización de las Corporaciones Locales en la materia: «Las formas,

---

<sup>197</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. «*Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana. Doctrina, jurisprudencia y formularios*». Editorial Lex Nova. Valladolid. 2004. p. 147.

<sup>198</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. «*La información y la participación ciudadana en la Administración local*». Bosch. Barcelona. 2005. p.31.

<sup>199</sup> RIVERO ORTEGA, R. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. «*La participación ciudadana en el ámbito local*» Obra Conjunta «*Tratado de Derecho Municipal*» dirigido por Santiago Muñoz Machado. Tomo II, Cap. XXI. Madrid. Thomson Civitas. 2003. p.1435.



medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley», precepto que es reiterado en art. 72 para el supuesto de participación de las asociaciones de vecinos, y que, en cuanto limitativo del derecho de participación, debe ser interpretado de forma restrictiva.

Algún sector doctrinal<sup>200</sup> ha señalado que este límite se refiere únicamente a los institutos participativos que las Corporaciones locales establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización, si bien FERNÁNDEZ RAMOS<sup>201</sup> entiende que no puede concluirse que dicha cautela no pueda ser aplicable a otros instrumentos previstos en la Ley, como las consultas populares, por cuanto dicho límite viene realmente impuesto por la CE respecto de los Municipios y Provincias-art. 140-.

### **3.2.2.2. Formas de participación ciudadana en la Administración Local.**

Por lo que se refiere a las formas o modalidades jurídicas en que se concreta la participación ciudadana, es amplísima la variedad de supuestos, y en este sentido, en la doctrina, cada autor incluye figuras jurídicas distintas. Nosotros, siguiendo la clasificación hecha por SÁNCHEZ MORÓN y GARCÍA DE ENTERRÍA vamos a reducir los diferentes ejemplos de participación a dos grandes grupos básicos: La *participación orgánica*, donde el sujeto participante se introduce en la propia estructura administrativa en virtud de formas permanentes e institucionalizadas de conexión, y la *participación funcional*, donde el particular o grupo portador de intereses colectivos, mantiene separación del aparato administrativo y forma parte de forma más o menos ocasional en algunas de las fases del *iter procedimental*<sup>202</sup>.

A su vez, para FERNÁNDEZ RAMOS<sup>203</sup>, y dentro de la participación orgánica, cabe una subtipología, donde el cauce participativo se complementa con un el principio de transparencia en la actuación de estos órganos. Así, de una lado, están los órganos

---

<sup>200</sup> BARATA I MIR, J. «Los actos de Gobierno en el ámbito municipal». Madrid, 1999, p. 182. IBAÑEZ MACIAS, A. p. 193.

<sup>201</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. «La información y la participación ciudadana en la Administración local». Bosch. Barcelona. 2005. p.41.

<sup>202</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. Op. cit. P. 168 y ss. GARCIA DE ENTERRIA, E. «Principios y modalidades de la participación ciudadana en al vida administrativa», en Libro Homenaje al profesor Villar Palasí. Civitas Madrid. 1989.

<sup>203</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. «La información y la participación ciudadana en la Administración local». Bosch. Barcelona. 2005.p. 178.

que se crean con la específica función de servir de cauce de participación ciudadana, llamados «órganos de participación», y con funciones meramente consultivas, y de otro lado se encuadrarían aquellos órganos cuya principal finalidad es la de servir de órganos desconcentrados o descentralizados, teniendo como función secundaria las de participación ciudadana, y que podríamos llamar «órganos participados», con competencias decisorias, y por lo tanto la participación social será minoritaria.

#### 3.2.2.2.1. La participación orgánica en la Administración Local.

La participación orgánica consiste en la creación y funcionamiento de órganos colegiados integrados no sólo por representante de la Administración, si no parcial o exclusivamente por representantes de determinadas organizaciones sociales.

Esta técnica participativa, con un alcance más bien testimonial en el ámbito de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, presenta una importante dimensión en la Administración local, debido, una vez más, a su característica de inmediatez, que permite que este cauce participativo se vea complementado, con el principio de publicidad o transparencia de esos órganos.

En cuanto a la ordenación de los cauces y mecanismos de participación ciudadana en la Administración local, el art. 70 bis 1 LBRL, introducido por la Ley 57/2003 establece un mandato dirigido a los Ayuntamientos a establecer y regular el normas de carácter orgánico procedimientos 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 en el municipio dicha divisiones territoriales.

Debemos partir del art. 24.1 LBRL, el cual dispone que «para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio». El apartado segundo, introducido por la Ley 57/2003, establece que «en los municipios señalados en el artículo 121 será de aplicación el régimen de gestión desconcentrada establecido en el artículo 128». Por su parte el art. 128, incluido en el Título X, destinado a los municipios de gran población, establece que «Los ayuntamientos deberán crear

distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio». El órgano competente para la creación será el Pleno de la Corporación, así como para su regulación, en los términos y con el alcance previsto en el artículo 123, debiendo corresponder la presidencia del distrito, en todo caso a un Concejal. Respecto al porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, deberá regularse en una norma de carácter orgánico –art. 128.2–.

La LBRL, recoge, pues, un doble régimen jurídico, para estos órganos territoriales de gestión desconcentrada: el del art. 128, donde para los municipios de gran población, este tipo de órganos –Distritos– se califican de necesarios y obligatorios; y el del art. 24, para el resto de los municipios, donde estos órganos pueden constituirse con carácter potestativo y complementario.

Por lo que se refiere a las formas de regulación de los diferentes mecanismos participativos, debemos tener presente, como advierte el profesor RIVERO ORTEGA<sup>204</sup>, el complejo sistema de fuentes del régimen local, donde concurren en su creación varios poderes normativos (estatal y autonómico fundamentalmente), lo que supone que las soluciones aportadas por las normas, en estos ámbitos, en cuanto a las materias a regular, por una lado, y su ubicación dentro de las posibilidades de decisión organizativa, por otro son muy diversas,. Así, mientras en el Derecho estatal -art. 129 ROF- se recoge con claridad que «el Reglamento de las Juntas Municipales de Distrito se considerará, a todos los efectos, parte integrante del Reglamento Orgánico», y el art. 123 LBRL lo dota de carácter orgánico, lo cierto es que la mayoría de los reglamentos y disposiciones encargados de regular tanto los órganos necesarios, como los de gestión desconcentrada, así como las divisiones territoriales, o decisiones de carácter organizativo, y varias normas autonómicas, evocan reglamentos y acuerdos plenarios, incluso ordenanzas de participación ciudadana, con preferencia a que sean reguladas en el Reglamento Orgánico.

---

<sup>204</sup> RIVERO ORTEGA, R. y SANCHEZ SANCHEZ, Z. «La participación ciudadana en el ámbito local» Obra Conjunta «Tratado de Derecho Municipal» dirigido por Santiago Muñoz Machado. Tomo II, Cap. XXI. Madrid. Thomson Civitas. 2003. pp.1432 y 1444.

### 3.2.2.2.1.1. Juntas Municipales de Distrito.

Como se ha expuesto con anterioridad, el art. 24 LBRL establece que para facilitar y mejorar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio. De modo que según algún autor, la finalidad de ésta técnica, no es tanto el impulso del principio de participación como el de impulsar el principio de constitucional de desconcentración—art. 103.1 CE—, entendido en un sentido territorial, es decir de aproximación del gobierno a los vecinos<sup>205</sup>.

Respecto al orden de fuentes, como órganos desconcentrados, a tenor de lo dispuesto en el art. 20.2 LBRL deben considerarse «organización municipal complementaria», pudiendo las leyes de las comunidades autónomas sobre el régimen local establecer una organización municipal complementaria, permitiendo a los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en las leyes de las comunidades autónomas. Finalmente el ROF tiene carácter supletorio, en materia de organización complementaria, en defecto también de las determinaciones que, en su caso, puedan regular a través de sus reglamentos orgánicos.

#### 1. Denominación.

Concretando la determinación prevista en el art. 24 LBRL, tanto en las leyes autonómicas como los reglamentos municipales estos órganos reciben diversos nombres. El ROF los regula a nivel de Distrito—art.128— señalando que «el Pleno del Ayuntamiento podrá acordar la creación de Juntas Municipales de Distrito, que tendrán el carácter de órganos territoriales de gestión desconcentrada y cuya finalidad será la mejor gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial».

---

<sup>205</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. «La información y la participación ciudadana en la Administración local». Bosch. Barcelona. 2005. p. 193.

## 2. Creación.

El art. 129 del ROF dispone que el Pleno será el órgano competente para la aprobación del correspondiente Reglamento regulador de la Junta Municipal de Distrito, el cual tendrá la consideración, a todos los efectos, de Reglamento Orgánico. Ello significa que la forma de creación de estos órganos desconcentrados será, en todo, caso a través del ROM, precisando por otro lado, de un quórum de mayoría absoluta para su aprobación y no sólo a través de un simple acuerdo de Pleno.

Aquí, resulta necesario nuevamente recordar que de conformidad con el art. 128, para los municipios de gran población, este tipo de órganos– Distritos– se califican de necesarios y obligatorios; siendo para el resto de los municipios, su constitución de carácter potestativo y complementario–art. 24–.

## 3. Composición.

Respecto a su composición, tanto la LBRL –art. 24 y 128–, como el ROF–art. 129– remiten al reglamento orgánico de cada Corporación, limitándose a indicar que estarán integrados por vecinos y por miembros de la Corporación. Por su parte la legislación autonómica, sigue criterios diversos sobre esta cuestión, existiendo, en consecuencia soluciones muy diversas. Además de la existencia de un Presidente, miembro de la Corporación, que será nombrado y separado, libremente por el Alcalde o Presidente, dichos órganos desconcentrados pueden estar compuestos de forma muy diversa, existiendo varias soluciones, descritas acertadamente por IBAÑEZ MACÍAS<sup>206</sup>: En algún caso existirán Distritos compuestos exclusivamente por Concejales y vecinos. En otros casos en su formación se incluyen concejales, vecinos y asociaciones ciudadanas y por último, en alguna disposición se opta por organizaciones formadas por vecinos y asociaciones o entidades ciudadanas. En el mismo sentido no existe uniformidad normativa respecto a la proporción en la composición entre concejales de un lado, y representantes de las asociaciones vecinales de otro. Asimismo, en relación con la designación de los representantes de las asociaciones vecinales las normas autonómicas, se limitan, por lo general, a prever que serán nombrados por el Alcalde, a propuesta de las asociaciones vecinales.

---

<sup>206</sup> IBAÑEZ MACÍAS, A. «El Derecho Constitucional a participar y la participación ciudadana local». Grupo Difusión. Madrid. 2007. p.180.

#### 4. Funciones

En este punto, y desde un punto de vista teórico, cabe recordar que la «desconcentración» a diferencia de la «delegación» que implica una mera traslación competencial interorgánica, ésta supone una redistribución competencial de la titularidad. Y esto resulta relevante por cuanto la primera cuestión a dilucidar es la si estos órganos tienen competencias consultivas o pueden ejercer competencias de gestión.

En respuesta a estas cuestiones, el art. 24 LBRL define este órganos «de gestión desconcentrada», de ahí que su competencia, se límite en principio, a «la gestión de servicios públicos».

Por su parte el 129. 1 ROF indica que la composición, organización y ámbito territorial de las Juntas serán establecidos en el correspondiente Reglamento regulador aprobado por el Pleno. No obstante también hay que tener presente que de conformidad con lo dispuesto en el art. 235 ROF «la participación de las asociaciones sólo se admitirá en relación a los órganos deliberantes o consultivos, salvo que una Ley autorice la integración de sus representantes en órganos decisorios». Y el art. 129.2 del ROF prescribe que «el reglamento de las Juntas determinará asimismo las funciones administrativas que, en relación a las competencias municipales, se deleguen o pueden ser delegadas en las mismas, dejando a salvo la unidad de gestión del Municipio».

En relación con los Ayuntamientos que se acojan al régimen especial de los Municipios de gran población, la LBRL– art. 128.1–precisa que las normas orgánicas deberán determinar las competencias de los órganos representativos y participativos del Distrito, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar la organización y competencias de su administración ejecutiva–art. 123.1. c) LBRL–así como determinar el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto de tal modo que se reconoce la atribución de competencias ejecutivas –art. 128.2–.

Sin embargo, habrá que estar a lo que disponga la legislación autonómica y los reglamentos municipales para determinar las concretas funciones y competencias de estos órganos.

La legislación autonómica adopta en este punto criterios diversos. Algunas normas atribuyen competencias a estos órganos «por delegación» (Real Decreto 2/2003 de Cataluña y Ley gallega). Por su parte la Ley de la Rioja 1/2003, declara que las Juntas de Vecinos pueden ejercer funciones de consulta, propuesta e informe). Y otras ofrecen soluciones intermedias, como el criterio ofrecido por la Ley de la Región de Murcia 6/1998, donde las facultades propiamente decisorias o de gestión lo son por delegación. Criterio similar ofrece la Carta Municipal de Barcelona.

Por lo que se refiere a las competencias y atribuciones previstas en los reglamentos municipales, la mayor parte de las funciones se confieren, por este orden, en materia de participación ciudadana y relaciones con los administrados; urbanismo; servicios y organismos públicos municipales.

Por otro lado son escasos las funciones decisorias: aprobar el reglamento de organización y funcionamiento del Distrito (Barcelona); aprobar el presupuesto del Distrito (Valencia y Bilbao), ejercer la inspección urbanística en el ámbito del Distrito (Bilbao).

Sin embargo todos los reglamentos municipales prevén la posibilidad de delegación de nuevas competencias a las Juntas de Distrito por los órganos del Ayuntamiento, especialmente Alcalde o Pleno.

#### *3.2.2.2.1.2. Consejos Sectoriales.*

##### *1. Significado y naturaleza.*

Los Consejos Sectoriales son asimismo, como las Juntas Municipales, órganos que tienen por objeto canalizar e instrumentar la participación ciudadana en la gestión local. A diferencia de aquellos, se proyectan sobre determinados sectores o materias de la actividad local, de ahí su denominación, aun cuando su ámbito territorial puede –o no– coincidir con el de dichas Juntas. Asimismo, y a diferencia de éstas, que son en todo caso, órganos municipales, los Consejos Sectoriales, se configuran en términos generales, como órganos complementarios en las entidades locales territoriales, y pueden constituirse y existir en todas ellas [art. 119.1 d) ROF], aunque ciertamente su ámbito de organización y actuación más propio sea el municipal.

Como hemos expuesto, la participación ciudadana en la organización de las entidades locales territoriales, y de manera significativa en el municipio, se puede

instrumentar de diversas formas y a través de distintos medios, en ejercicio de su potestad de autoorganización [art. 69.2 en relación con el art. 4.1. a) LBRL]. Y de estos medios, además de la organización territorial desconcentrada que se instrumenta a través de los Distritos y Juntas (arts. 128 y 129 ROF), el Reglamento se refiere a otros órganos que, como los Consejos sectoriales, se proyectan sobre determinados sectores de la actividad local y municipal. El territorio no es, pues, para éste último tipo de órganos de participación, un elemento definitivo, ya que aunque pueda coincidir con el de otros órganos de gestión desconcentrada [art. 131.a) ROF], su constitución y funciones se refieren a actividades concretas y específicas (servicios sociales, culturales, juventud, deportivas, comercio, etc.), respecto de las cuales el art. 130 ROF que se «desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, de propuesta», esto es, funciones consultivas y no decisorias, como tales Consejos.

## 2. Creación

Como órganos complementarios de la organización municipal, su creación corresponde a los municipios respetando, en todo caso, lo dispuesto en las leyes autonómicas y en los propios reglamentos orgánicos—art. 20.1 c) y 20.2—.

Por su parte el ROF —art. 130— contempló la posibilidad el Pleno de la Corporación pueda acordar el establecimiento de Consejos Sectoriales cuya finalidad «será la canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales».

Por lo que se refiere a la creación, organización y funcionamiento de estos Consejos Sectoriales, y como señaló RIVERO YSERN<sup>207</sup>, el ROF, se remite íntegramente a la potestad organizatoria de cada Corporación Local — art. 131.1 y 139.2—, que hay que entender a su Reglamento Orgánico — art. 70 bis.1 LBRL—

Por otro lado, el ROF contempla la posibilidad de desconcentración de los Consejos Sectoriales, cuando indica que el ámbito territorial de actuación de los Consejos Sectoriales podrá coincidir con el de las Juntas de Distrito, en el caso de que existan, en cuyo supuesto su presidencia recaerá en un miembro de la Junta correspondiente y su actuación de informe y propuesta estará en relación con el ámbito de actuación de la misma — art. 131. 2 —.

---

<sup>207</sup> RIVERO YSERN, J.L. «Manual de Derecho Local» 4ª Edición, Madrid 1999, p. 169



### 3. *Composición, organización y ámbito de actuación*

El ROF, en su art. 131, remite la determinación de la composición, organización y ámbito de actuación de los Consejos Sectoriales al correspondiente acuerdo de Pleno de la Corporación Local, por lo que tales determinaciones habrán de instrumentarse mediante el ROM [art. 20. 3 LBRL] que se aprueba en el ejercicio de la potestad reglamentaria y de autoorganización propia del municipio [art. 4.1 a) LBRL] y que nuevamente aparece como fuente esencial del régimen de organización municipal, pues a él se remite tanto la legislación estatal como autonómica. Por su parte el art. 235 ROF precisa que las asociaciones generales o sectoriales canalizarán la participación de los vecinos a través de los Consejos Sectoriales.

Respecto a su composición, es preciso tener presente que su finalidad es la canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales – art. 130 ROF– por lo que suelen estar compuestos como mínimo por vecinos a título individual, que residan o trabajen en el municipio o en el Distrito y por representantes de las entidades ciudadanas que tengan su domicilio social en el municipio o Distrito. No obstante, en alguna ley autonómica y en la práctica se ha impuesto una llamada composición mixta, acertadamente criticada por un sector de la doctrina, por su disfuncionalidad. Es evidente que si la función de estos Consejos en conocer el parecer de un grupo cualificado de agentes sociales, la misma se desvirtúa con la presencia mayoritaria o no de miembros de la Corporación<sup>208</sup>, lo que no es obstáculo para que la Presidencia de cada Consejo Sectorial se reserve a un miembro de la Corporación, nombrado y separado libremente por el Alcalde o Presidente de la Corporación.

Por lo que se refiere a la determinación de los miembros del Consejo, el art. 236. 2 del ROF dispone que el Registro municipal de asociaciones de vecinos tiene por objeto permitir al Ayuntamiento 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. Por tanto, es independiente del Registro General de Asociaciones en el que, asimismo, deben figurar inscritas todas ellas. En este sentido y teniendo en cuenta el pluralismo asociativo, deberá acudir a

---

<sup>208</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. «*Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana. Doctrina, jurisprudencia y formularios*». Editorial Lex Nova. Valladolid. 2004. p. 144.

mecanismos democráticos, como son las elecciones entre pares a partir del censo de entidades contenido en el registro municipal.

#### 4. *Funciones.*

Según el ROF–art. 130– los Consejos Sectoriales desarrollan «funciones excluidamente de informes y, en su caso, propuesta, en relación con las iniciativas municipales, relativas a la sector de actividad al que corresponda cada Consejo».

Los Consejos Sectoriales tienen, pues, facultades exclusivamente consultivas, con la finalidad de que el Gobierno local puede conocer las inquietudes tanto de la comunidad vecinal, como de expertos en las concretas materias de su competencia. No obstante en alguna normativa autonómica se encomienda a estos órganos facultades de gestión ( art. 40.2 Ley 7/1999 de Aragón), y en alguna norma sectorial incluso se ha previsto con carácter preceptivo el informe de estos órganos (servicios sociales), previsiones que contradicen lo dispuesto en el art. 69.2 de la LBRL que recordamos señala que «las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley»

##### 3.2.2.2.1.3. *El Consejo Social de la Ciudad.*

Se trata de un órgano previsto, con carácter necesario, para los Municipios de gran población del art. 121 LBRL –art. 131.1–. FERNÁNDEZ RAMOS lo define como « el órgano de participación y deliberación de las organizaciones económicas, sociales y ciudadanas más representativas del municipio para el debate, propuesta e informe sobre aquellas grandes materias y proyectos de carecer estratégico y/o con repercusión en el desarrollo social»<sup>209</sup>. En opinión de CANALES<sup>210</sup>, éste órgano puede ser clave para la elaboración de los planes estratégicos de la ciudad y para impulsar el desarrollo económico y social. Un especie de Consejo Económico y Social de ámbito municipal.

Por su composición y funciones, se trata de un órgano participativo con competencia para de emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos

---

<sup>209</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. «La información y la participación ciudadana en la Administración local». Bosch. Barcelona. 2005. p. 188.

<sup>210</sup> CANALES ALIENDE «Gobierno local y democracia», REALA N° 270, pp. 431-468.

urbanos, que si bien, como hemos dicho resulta de constitución obligatoria para los Municipios del art. 121 LBRL, nada impide a los Ayuntamientos de régimen común crear este tipo de órganos en ejercicio de su potestad de autoorganización.

Por lo que se refiere a su composición el art. 131 LBRL establece que estará integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas, si bien corresponde a cada Corporación local determinar mediante normas orgánicas la concreta composición de cada Consejo.

De otro lado, y como medio de protección de los derechos participativos de los vecinos y asociaciones, en algún caso, se ha previsto la creación de Comisiones de Amparo como órganos dentro del Consejo al que acudir y denunciar la vulneración de los citados derechos.

#### *3.2.2.2.1.4. Otros órganos de participación y figuras excluidas.*

Además de las figuras expuestas, alguna normativa autonómica ha diseñado otros modelos de participación ciudadana, como los llamados Consejos Municipales de Asociaciones, los Consejos de Niños y Niñas o los Consejos de equipamientos.

Por último, siguiendo a SÁNCHEZ MORÓN<sup>211</sup>, deben excluirse los siguientes institutos:

- La « participación interna», esto es, la intervención de los empleados públicos, en la medida que intervienen como expertos y en defensa de intereses particulares corporativos.
- Los supuestos de interrelación entre diferentes unidades administrativas, llamada «participación interorgánica», por cuanto no existe relación entre los ciudadanos y los poderes públicos.
- El derecho de los ciudadanos previsto en el art. 18.1 g) LBRL de exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.
- La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones que la Ley 57 /2003, de reforma de la LBRL califica como «mecanismo de participación de los vecinos», Si bien aunque reciba quejas y sugerencias de los vecinos, no es un órgano de

---

<sup>211</sup> SANCHEZ MORÓN, M. Op. cit. pp103-108.

participación ciudadana, ni por su composición, dado que el art. 132.2 de la propia LBRL establece que esta Comisión debe estar formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno, lo que parece más una Comisión Informativa, ni por sus funciones, por cuanto su función es la de supervisar la actividad de la Administración municipal, dando cuenta al Pleno, mediante un informe anual, de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal.

#### 3.2.2.2.2. La participación funcional.

Los principales mecanismos de participación funcional en la esfera local, son los siguientes: Las informaciones públicas; la iniciativa popular; las audiencias públicas y las consultas populares.

##### 3.2.2.2.2.1. La información pública.

###### 1. Aspectos generales.

La información pública, como instrumento procedimental cuenta con gran tradición en nuestro ordenamiento jurídico local. Así cabe recordar que en el siglo XIX (Ley Municipal de 1870) ya se exigía que el proyecto de presupuesto, debía quedar expuesto en la Secretaría del Ayuntamiento. Y en los comienzos del siglo XX, con el Estatuto de Calvo Sotelo, se introducen las entonces llamadas «exposiciones públicas», en procedimientos como la confección del padrón de habitantes; procedimiento de elaboración de las ordenanzas y exacciones; procedimiento de aprobación de las cuentas municipales; procedimiento de municipalización de servicios etc.

La información pública ha sido definida como «el acto procedimental de instrucción en virtud del cual se posibilita la participación, durante un plazo determinado, de cualquier ciudadano – si más cualificación – en un procedimiento administrativo sin necesidad de que tenga la condición estricta de interesado en el mismo»<sup>212</sup>.

Para CASTELLÁ la información pública «es el principal exponente de la participación directa procedimental de los ciudadanos y supone la invitación a éstos

---

<sup>212</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. «La información y la participación ciudadana en la Administración local». Bosch. Barcelona. 2005. p. 209.

para que enjuicien y sometan sus propuestas ante proyectos de las Administraciones antes de ser aprobados definitivamente»<sup>213</sup>. De esta forma la información pública sirve de fuente de información para la propia Administración, y ello con la finalidad de que la ciudadanía pueda aportar datos y elementos de juicio o puntos de vista que contribuyan a garantizar el mayor acierto y perfección de la actuación administrativa<sup>214</sup>.

Junto a este trámite de información pública se encuentra el de audiencia, utilizado en aquellos procedimientos en los que existe una pluralidad indeterminada de interesados, de tal modo que la información pública permite la personación de eventuales interesados, en principio no identificados en el procedimiento.

Esta posibilidad de realizar de forma conjunta ambas formas participativas está expresamente prevista en determinados procedimientos locales. Así el art. 49 LBRL para elaboración de las ordenanzas locales donde la información pública y audiencia a los interesados constituyen un trámite único; Asimismo en la elaboración de planes urbanísticos – art. 140.3 RP–.

Para CASTELLÁ y SANCHEZ, ambas formas participativas tienen su fundamento en el art. 105 a) de la CE, el cual dispone « la ley regulará: a) audiencia de los ciudadanos, directamente o través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten»<sup>215</sup>.

El objeto, por tanto, tanto de la información pública como de la audiencia, son « las disposiciones administrativas», en el cual debe de entenderse que se refiere a los actos normativos y también a los actos no normativos de alcance general (SÁNCHEZ MORÓN), en contra CASTELLÁ<sup>216</sup>.

---

<sup>213</sup> CASTELLÁ ANDREU, J.M. «*La participación ciudadana en la Administración Pública (estudio del artículo 105 a) de la Constitución*». RVAP nº 34 p. 62

<sup>214</sup> STS 4 de junio de 1985. RJ 3208.

<sup>215</sup> CASTELLÁ ANDREU, J.M. «*La participación ciudadana en la Administración Pública (estudio del artículo 105 a) de la Constitución*». RVAP nº 34 p. 62. p. 375. SANCHEZ SANCHEZ, Z. «*Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana. Doctrina, jurisprudencia y formularios*». Editorial Lex Nova. Valladolid. 2004. p.190.

<sup>216</sup> SANCHEZ MORÓN, Op. cit. p.189. CASTELLÁ ANDREU, J.M. «*La participación ciudadana en la Administración Pública (estudio del artículo 105 a) de la Constitución*». RVAP nº 34 p. 62. p. 473.

## 2. Configuración.

El art. 86 de la LRJPAC, configura este trámite con carácter general como de naturaleza facultativa, lo que por otro lado parece lógico dado la enorme diversidad de procedimientos administrativos.

La decisión administrativa de exponer al público en el boletín o diario oficial correspondiente una determinada información para que los ciudadanos puedan formular alegaciones durante un plazo concreto, puede ser en algunos casos, voluntaria o facultativa o, en otros, venir impuesta en cualquiera de las numerosas leyes estatales o autonómicas.

Así, como es sabido, la legislación de régimen local contempla la información pública, con carácter preceptivo, en actos administrativos de indudable relevancia para la colectividad. Así las Administraciones locales están obligadas a abrir trámites de información públicas en los procedimientos de: aprobación de las ordenanzas locales –art. 49 b) LBRL–; aprobación de ordenanzas fiscales –art. 17 TRLHL–; elaboración del presupuesto general –art. 169 TRLHL–; aprobación de la cuenta general –art. 116 LBRL y 212.3 TRLHL–; alteración de términos municipales –art. 9.2 TRRL; 10.3 y 11.3 RPDT–; cambio de capitalidad del municipio –art. 27.2.RDPT–; de cambio de nombre del municipio –art. 29 RDPT–; de constitución de una mancomunidad –art. 35.5 TRRL–; constitución de entidades de ámbito territorial inferior al municipio –art. 42.1 TRRL–; desafectación de bienes comunales –art. 78.1 TRRL–; aprobación de obras de planes provinciales –art. 93 TRRL–, licencias de actividades clasificadas–art. 30.2 RS–; entre otras.

Por su parte, tanto la legislación autonómica sobre régimen local, como los reglamentos locales, ordenan la apertura de periodos de información pública en otros procedimientos adicionales a los previstos en la legislación estatal.

Asimismo la normativa sectorial, fundamentalmente la legislación de ordenación urbanística y medio ambiental, como tendremos ocasión de ver con mayor detalle, obliga al empleo de la información pública en los procedimientos para la aprobación de los procedimientos de planeamiento general y de gestión y sus modificaciones, así como la aprobación de instrumentos de gestión urbanística o la aprobación de convenios urbanísticos. Igualmente, resulta preceptiva la información pública en los procedimientos sometidos a evaluación de impacto ambiental –art.3 RDLg 1302/1986–;

las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada –LPCCA–; planes de contaminación acústica –art. 22 y 24 LR–.

3. *Régimen jurídico del trámite de información pública.*

Por lo que se refiere a la apertura del trámite de información pública, es sencillo y conocido, el momento ha de ser antes del trámite de audiencia a los interesados. Tiene naturaleza de acto de trámite y por lo tanto no es recurrible.

El art. 86.2 LRJPAC establece que el acuerdo de apertura deberá anunciarse en el Boletín Oficial que corresponda, a la que se suele añadir la publicidad en el tablón de anuncios de la entidad. En opinión de BLANES CLIMET<sup>217</sup>, la publicación de este trámite en las sedes electrónicas o portales web debería ser obligatoria, ya que de nada sirve facilitar la participación y transparencia en el procedimiento de elaboración de las normas si no existe la posibilidad real de intervenir desde el principio en el planteamiento de propuestas, sugerencias y observaciones. En este sentido algunas normas promueven también la inserción del anuncio en medios de comunicación social.<sup>218</sup>

En estos supuestos de obligatoriedad de inserción del anuncio en varios boletines oficiales, incluso medios de comunicación social, se ha suscitado la cuestión del cómputo del día inicial del periodo de información. La jurisprudencia ha considerado que debe computarse desde la última inserción de los anuncios contemplados en la Ley<sup>219</sup>.

El anuncio ha de señalar el lugar y el plazo de exposición, que en ningún caso será inferior a 20 días, pudiendo ser prorrogado- art. 49 LRJPAC- Este plazo mínimo de audiencia o información pública, suele ser más amplio en la legislación de régimen local. Así mientras la Ley 50/1997, de Gobierno establece un plazo mínimo de 15 días, el art. 49 LBRL prevé, para la audiencia e información pública en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas, un plazo mínimo de 30 días.

---

<sup>217</sup> BLANES CLIMENT, M.A. «*La Transparencia informativa de las Administraciones Públicas*». Aranzadi, Cizur Menor (Navarra). 2014. p. 343.

<sup>218</sup> Ley 5/1999, de 15 de abril de Urbanismo de Castilla y León.

<sup>219</sup> STS de 24 de noviembre de 1999.

Treinta días suele ser, pues, el plazo mínimo, para la información y/o audiencia establecido en la normativa de régimen local No obstante el plazo de exposición del presupuesto municipal para alegaciones es de 15 días-art. 169.1 TRLHL -.

Lógicamente, durante el plazo de duración del trámite, el expediente ha de estar a disposición del público para examen de cualquier persona física o jurídica, y la documentación expuesta ha de tener garantía de autenticidad, pudiendo la Administración, en los supuestos previstos en la norma, amparados por el régimen de confidencialidad, limitar el examen a una parte del expediente.

La participación en este trámite para los ciudadanos e interesados en el procedimiento es siempre voluntaria. El hecho de presentar alegaciones no confiere la condición de interesado y a lo único que da derecho es a que la Administración emita una respuesta razonada. Además el art. 86.3 LRJPAC estipula, a fin de agilizar el procedimiento, que la respuesta «podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales».

La resolución de las alegaciones presentadas debe producirse para SÁNCHEZ GOYANES antes de la aprobación definitiva del acuerdo, o su denegación, por el Pleno del Ayuntamiento<sup>220</sup>. Pero lo cierto es que la Ley no especifica cuál es el órgano competente para resolver las alegaciones, aunque viene siendo habitual que, en la práctica, sea el Pleno quién las resuelva, como órgano competente para adoptar el acuerdo definitivo. Si embargo, este criterio, a juicio de FERNÁNDEZ RAMOS, tal vez no sea el más adecuado para dar respuesta a la masiva presentación de alegaciones, que en todo caso, merecen una respuesta lo suficientemente individualizada, y motivada, y no debería existir dificultad para atribuir dicha competencia a otro órgano o unidad responsable de la tramitación<sup>221</sup>. En todo caso, añadimos nosotros, si la competencia para la aprobación definitiva del acuerdo es el Pleno, necesariamente ha de ser éste órgano quien ratifique la decisión de otros órganos que tengan atribuida la competencia, de resolución de alegaciones, sobre todo en aquellos supuestos en los que la propuesta es de estimación de las alegaciones, y mediante éste trámite se modifica el acuerdo inicial. Para el procedimiento de elaboración de ordenanzas el art. 49 LBRL, en la

---

<sup>220</sup> SANCHEZ GOYANES, E. «*La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*». El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados. 2000. p. 440.

<sup>221</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. FERNÁNDEZ RAMOS, S. «*La información y la participación ciudadana en la Administración local*». Bosch. Barcelona. 2005. p. 209. p. 222.



redacción dada por la Ley 11/1999, dispone que «en caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente aprobado el acuerdo hasta entonces provisional».

El TS ha declarado respecto al trámite de información pública, que el exacto cumplimiento de dicho trámite exige no sólo la mera formulación y recepción de los diversos alegatos de los particulares sino la reposada lectura de los mismos por la Administración y su contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones<sup>222</sup>.

La OCDE viene insistiendo en la importancia de tener en cuenta las opiniones, sugerencias y observaciones que de todos los grupos de la sociedad en el procedimiento de elaboración de nuevas normas. Legales o reglamentarias. Cuanto mayor es la transparencia y la participación de todos los sectores implicados, más se asegura el grado de cumplimiento voluntario de la normativa<sup>223</sup>.

Lo cierto es que, como señala la jurisprudencia, no existe ninguna norma que obligue a asumir las sugerencias, sólo en circunstancias concretas cabe admitir que lo opinado por los alegantes sirva de elemento integrador del concepto indeterminado «lo más recomendable»<sup>224</sup>.

Otra cuestión que se plantea en éste trámite es la reapertura de trámite de información pública, cuando el acto o disposición presenta modificaciones. La jurisprudencia ha declarado que no es obligatorio repetir dicho trámite, dada la finalidad del mismo, y que no es otro que el de posibilitar la presentación de sugerencias, por lo que si la aceptación de las mismas obligara a repetir el trámite, nos encontraríamos como indica MESEGUER YEBRA «en una suerte de espiral que indefinidamente, va dando vueltas y alejándose del punto alrededor del que gira»<sup>225</sup>. No obstante es de resaltar que la jurisprudencia ha precisado que si las modificaciones son sustanciales, alterando de manera esencial sus líneas y criterios básicos, tanto que es en propiedad

---

<sup>222</sup> STS de 4 de marzo de 2003.

<sup>223</sup> «Panorama de las Administraciones Públicas 2009», 1ª ed. INAP. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

<sup>224</sup> SAN de 23 de abril de 1999.

<sup>225</sup> MESEGUER YEBRA, J. «El trámite de información pública en el procedimiento administrativo». 2001. Bosch. Barcelona. 2014. p. 15.

otro distinto, si debería reanudarse el trámite de información pública, procediéndose a la retroacción de las actuaciones hasta ese momento procedimental<sup>226</sup>.

Por lo demás, la falta absoluta de los trámites de información pública o audiencia, cuando sean preceptivos, como suele acontecer en el ámbito local, conlleva la nulidad del procedimiento y de los actos y disposiciones acordados.

#### 3.2.2.2.2. *Las iniciativas populares locales.*

##### 1. *Consideraciones generales.*

La Ley 57/2003, ha introducido, con carácter de legislación básica, la iniciativa popular a nivel municipal en nuestro ordenamiento jurídico. Si bien es cierto que en la normativa de régimen local existen precedentes de iniciativas populares para emplazar a la Corporación Municipal a que se pronuncie sobre asuntos de relevante interés local<sup>227</sup>.

También el ROF -art. 231.1- contempló la posibilidad de que las solicitudes que los vecinos dirijan a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales, deberán ser contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo. «Cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal, su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llega a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de Secretario del mismo remitirá en el plazo máximo de quince días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Asimismo el Presidente del órgano colegiado podrá requerir la presencia del autor de la propuesta en la sesión que corresponda, a los efectos de explicarla y defenderla por sí mismo – 213.3 ROF-».

A estos precedentes debe añadirse la Recomendación (2001) del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre participación de los ciudadanos en la vida pública local, la cual recomendó mejorar las disposiciones legales que permitan las iniciativas populares, apelando a los órganos representativos a tratar las cuestiones que son objeto de la iniciativa con la obligación de dar a los ciudadanos una respuesta o de iniciar el procedimiento de consulta.

---

<sup>226</sup> SSTs 11 de febrero de 2002 y 25 de octubre de 2002, entre otras.

<sup>227</sup> Reglamento de Población y Términos Municipales de 2 de julio de 1924.

Asimismo debe tenerse en cuenta la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de diciembre, reguladora del Derecho de Petición. Y ello porque a juicio de FERNÁNDEZ RAMOS, la iniciativa popular puede considerarse una «modalidad específica y cualificada» del derecho de petición, de tal modo que si la iniciativa cumple los requisitos exigidos por la Ley, los vecinos que la formulan tienen un derecho subjetivo a que el Pleno Municipal delibere y se pronuncie sobre la misma»<sup>228</sup>. En el mismo sentido BARATA I MIR<sup>229</sup>, y en contrario IBÁÑEZ MACÍAS<sup>230</sup>, que entiende que los supuestos de la iniciativa ciudadana se diferencian de los de ejercicio del derecho de petición tanto por la titularidad del derecho (en derecho de petición son titulares todas las personas, mientras que en el de iniciativa la titularidad la ostentan los vecinos electores o asociaciones inscritas en el Registro Municipal); como por el modalidad de ejercicio (en el derecho de petición la solicitud puede ser individual o colectiva, mientras que en la iniciativa popular la iniciativa es siempre colectiva); también se diferencian en el objeto del derecho (el contenido del derecho de petición puede ser de interés particular, o colectivo, el de la iniciativa ciudadana es de interés general o cuanto menos colectivo) así como por el procedimiento y contenido de la solicitud (mientras que el derecho de petición se rige por la Ley Orgánica del derecho de Petición y las iniciativas populares se rigen con la normativa de régimen local).

## 2. *La ordenación de las iniciativas populares.*

Titulares del derecho son «los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales», aunque la legislación autonómica podrá regular este aspecto de otro modo.

Respecto al objeto, este es muy amplio, consistiendo en «propuestas de acuerdos, actuaciones o proyectos de reglamentos de competencia municipal» (art. 70. bis 2. LBRL). La Ley no exige expresamente que la actuación propuesta sea de interés público pero, como hemos dicho, este ha de ser cuanto menos colectivo, y ello teniendo en cuenta la exigencia de la iniciativa esté suscrita por un porcentaje de vecinos del municipio.

---

<sup>228</sup> FERNÁNDEZ RAMOS S. «*La información y la participación ciudadana en la Administración local*». Bosch. Barcelona. 2005. p. 232.

<sup>229</sup> BARATA I MIR, «*Los actos de Gobierno en el ámbito municipal*». Tecnos. Madrid. 1999. p. 171.

<sup>230</sup> IBÁÑEZ MACÍAS, A. «*El Derecho Constitucional a participar y la participación ciudadana local*». Grupo Difusión. Madrid. 2007. p.262

Debe entenderse que la expresión «reglamentos» comprende cualquier tipo de disposición reglamentaria, también las ordenanzas locales. Asimismo la expresión «materias de competencia municipal» debe entenderse a la competencia propia como delegada, en contrario FERNÁNDEZ RAMOS<sup>231</sup>, considera que «con independencia de argumentos más o menos literales, la iniciativa popular debe recaer sobre asuntos en relación con los cuales pueda actuar la Corporación local en régimen de autonomía política y responsabilidad, lo cual requiere que se trate de competencias propias».

Por lo que se refiere al procedimiento, las iniciativas deben ir suscritas, al menos por los siguientes porcentajes de vecinos del municipio que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales: a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 por ciento b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por ciento. c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 por ciento.

No obstante cabe recordar que este precepto tiene carácter supletorio, por lo que la legislación autonómica puede exigir otros porcentajes de firmas.

El art. 70 bis LBRL dispone que tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el artículo 121, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal.

Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71. bis 2. LBRL, debiendo ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia.

Un aspecto valorado positivamente por la doctrina, es que, en todo caso, corresponde a un órgano técnico municipal independiente el previo informe de legalidad que realizarán el Secretario del Ayuntamiento, y el Interventor Municipal cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del

---

<sup>231</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. «La información y la participación ciudadana en la Administración local». Bosch. Barcelona. 2005. p. 209. p. 234.

Ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el artículo 121 de esta ley, el informe de legalidad será emitido por el Secretario General del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor General Municipal<sup>232</sup>.

Por lo que se refiere a los efectos de la iniciativa popular, el art. 70. bis. 2 dispone que tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. El Pleno ha de ser, pues el competente para el examen, debate y votación, y ello con independencia de por razón de la materia, sea otro órgano el competente para su resolución. Lo que significa que la iniciativa popular no tiene efectos vinculantes para la Corporación Municipal, por cuanto no obliga a ésta a aprobar la propuesta.

#### 3.2.2.2.3. *Las Audiencias públicas.*

##### 1. *Generalidades.*

Las audiencias públicas, como forma de participación ciudadana, no se contempla explícitamente en nuestra legislación estatal de régimen local, y tampoco en la autonómica, sin embargo algún sector doctrinal opina que, al tratarse de una forma de participación de elaboración de disposiciones o actos de carácter general, halla su fundamentando en el art. 105. a) CE. Además el art. 86.4 LRJPAC, parece hacer referencia a ella cuando señala que «conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos». Habilidad que en la legislación local aparece en el art. 69.2 LBRL.<sup>233</sup>

Se diferencia de una asamblea plenaria en la que los titulares no son todos los vecinos electores, y en la que los vecinos no deciden ni votan nada, aunque pueden debatir con los órganos municipales.

---

<sup>232</sup> IBAÑEZ MACÍAS, A. *«El Derecho Constitucional a participar y la participación ciudadana local»*. Grupo Difusión. Madrid. 2007. p.267.

<sup>233</sup> IBAÑEZ MACÍAS, A. *«El Derecho Constitucional a participar y la participación ciudadana local»*. Grupo Difusión. Madrid. 2007. p.267.

## 2. *Concepto.*

Por lo que se refiere a su definición, tenemos que acudir a las Leyes o reglamentos municipales. Así en al Carta Municipal de Barcelona, aprobada por Ley 29/1998, de 30 de diciembre « la forma de participación por medio de la cual los administrados proponen a la Administración municipal la adopción de determinados acuerdos o reciben información en sus actuaciones. Se realiza de forma oral, en unidad de acto y con la asistencia de los ciudadanos que lo deseen.

Por su objeto, las audiencias públicas se distinguen en dos clases: las destinadas a un asunto municipal, y las destinadas a la realización de propuestas a los ciudadanos.

Por lo que se refiere a su ámbito puede ser de ciudad o distrito.

## 3. *Configuración.*

Su configuración viene dada fundamentalmente, como hemos expuesto, en los reglamentos locales, donde se regulan aspectos como la convocatoria, desarrollo de la Audiencia y sus efectos.

De este modo, y entendiendo que no estamos ante una simple reunión privada, las audiencias han de ser convocadas por un representante del Ayuntamiento, Alcalde o Concejal Delegado de Distrito. De la misma manera, el desarrollo de las sesiones ha de estar reglado. Así la Presidencia corresponderá al representante municipal y deberá contarse con la asistencia de un Secretario para que levante Acta de la sesión. Algún reglamento local regula con detalle todo el desarrollo de la sesión.

Las alegaciones vertidas en la Audiencia carecen de efectos vinculantes para la Administración Municipal, si bien en algunos reglamentos de participación locales se establece que el acta de la sesión se remitirá a las asociaciones que hayan intervenido o a los dos primeros firmantes del Pliego, lo cuales podrán presentar alegaciones, en su caso, en el plazo de 15 días. En otros, el acta de la sesión constituirá parte de la Memoria de actuación municipal que será trasladada a los órganos de gobierno del Ayuntamiento o Distrito para su incorporación al expediente correspondiente. Y por último en algún supuesto más ambicioso, el RPC prevé que en las audiencias de propuestas de actuación y acuerdos, el órgano competente deberá adoptar en el plazo de un mes, desde la celebración de la sesión acuerdo bien aceptando la propuesta total o

parcialmente o denegando la adopción de la propuesta, previo informe de los órganos administrativos competentes.

#### 3.2.2.2.2.4. *Las Consultas populares.*

##### 1. *Antecedentes.*

El mecanismo de la consulta popular o también llamada «referéndum local», cuenta con cierta tradición en nuestro ordenamiento jurídico de régimen local, si bien, nace ciertamente en un contexto de clara desconfianza en el funcionamiento del sistema democrático local y consecuentemente su constitución va dirigida a deteriorar o minimizar la representatividad democrática del Pleno de los Ayuntamientos.

El primer texto que incorpora esta figura fue el Proyecto de Maura de 1097, cuyas medidas se plasmaron posteriormente en el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924, en cuyo Preámbulo, de forma profética, se decía: « Como manifestación del mismo principio de soberanía nacional, queremos registrar aquí, el referéndum. Esta institución es propuesta en el nuevo Estatuto para la votación definitiva de ciertos acuerdos trascendentales, y si el espíritu de la ciudadanía reacciona adecuadamente alcanzará eficientes valores educativos en el control, quizá inexcusable, de los mandatarios por el Cuerpo electoral (...) Posible es que, con el tiempo, llegue esto a lograrse, pero es necesario que pasen muchos años para que los electores olviden cómo siempre se ha falseado su voluntad y para que los concejales olviden cómo también la manera de captar ésta a fin de que se sancione sus amaños y arbitrariedades».

##### 2. *Generalidades.*

Ciertamente esta figura se ha revelado como un mecanismo en la práctica inoperante, como así lo reconoce el propio Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España, de enero de 2005 si bien, y a diferencia del ámbito nacional, donde el referéndum no ha contado con muchas facilidades para su ejecución, en el ámbito local puede resultar un importante instrumento para que los ciudadanos expresen su opinión sobre asuntos de cierta relevancia que afectan a la vida local, ya que éstos son de menor complejidad por su proximidad a ciudadano, y en consecuencia su formulación.

##### 3. *Marco legal.*

La regulación legal de la consulta popular local se contiene, como es sabido, en el art. 71 LBRL. Hemos de recordar que la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre

regulación de las diferentes modalidades de referéndum, promulgada en virtud del mandato constitucional contenido en el art. 92 CE no resulta de aplicación a las entidades locales, ya que resulta evidente que las consultas populares locales no son una de las modalidades previstas en la CE. La propia LOR anuda la ordenación de esta figura a la legislación de Régimen local, y por lo tanto al sistema competencial que le es propio.

Por su parte hay que resaltar que las mayoría de los Estatutos de Autonomía han asumidos competencias en esta materia, de conformidad con lo que dispongan las leyes orgánicas estatales, correspondiendo al Estado su convocatoria, si bien de forma muy diversa. Así, hay Comunidades que regulan de forma completa la figura, ya sea mediante ley o reglamento (Cataluña, Andalucía y Navarra). Un supuesto estaría constituido por Comunidades que cuentan con cierta regulación en su normativa de régimen local (Galicia, Aragón, y Comunidad de Madrid). Y por último estarían aquellas Comunidades que no han regulado nada al respecto.

#### 4. *Elementos fundamentales de la consulta popular local.*

La LBRL tras reconocer en el art. 18.1 f) como derecho de los vecinos «pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley » posteriormente lo contempla en el art. 71.

Según el TS, se trata de un derecho de los vecinos, por lo que el Ayuntamiento no puede sin más desconocer dicha petición, si no que debe continuar la tramitación o en su caso denegarla mediante resolución motivada – STS 14 de noviembre de 1989–.

La regulación del referéndum local participa en algunos puntos de las características del referéndum nacional: Así, pues, su celebración está limitada por las siguientes condiciones, y a todos ellos se refirió la citada sentencia de 1989:

- a) Asunto de competencia propia municipal.
- a) Asunto que sea de carácter local.
- b) De especial relevancia para los vecinos.
- c) Se exceptiona las materias de Haciendas Locales.



Los requisitos que establece el citado precepto son concurrentes y dados los términos en que se formulan debe interpretarse restrictivamente según ha declarado el T.S. en Sentencia de 17 de febrero de 2000.

Así la Ley -art. 71- exige que debe tratarse de «asuntos de competencia municipal y de carácter local», que si bien parece en una primera lectura redundante, lo que viene a decir es que, de entrada la Ley excluye claramente del objeto de la consulta los asuntos en los que el Ayuntamiento no actúa con competencia «propia», como cuando las ejerce atribuidas por delegación, por encomienda de gestión, así como cuando la Entidad Local ejerce la competencia por la vía del art. 7 LBRL, es decir las competencias que se ejercen previa autorización de la Comunidad Autónoma, una vez acreditado que no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera y que no incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. La justificación en estos casos resulta obvia teniendo en cuenta de que trata de materias de las que el Municipio carece de titularidad.

Lógicamente que el asunto sea de interés local supone que no puede exceder del ámbito geográfico del término municipal, lo que puede plantear la duda de la posibilidad de llevar a cabo esta técnica en ámbitos inferiores al Municipio, como barrios o distritos. De los términos de la LBRL, sí que parece desprenderse con claridad que su ámbito no puede exceder del término municipal, pero no claro su posible ejecución en ámbitos inferiores, como así lo ha previsto alguna norma autonómica (Cataluña),

Además la LBRL, exige que el asunto objeto de la consulta sea «de especial trascendencia para los vecinos». Y en este sentido la citada STS de 14 de noviembre de 1989 ha dicho que «quedan fuera de la posibilidad de estas consultas, aquellos asuntos que carecen de interés, o sean normales o habituales en la vida ciudadana, y no encajen en ese concepto jurídico indeterminado, que supone la expresión que emplea la Ley de especial relevancia». En este punto, como acertadamente había advertido el profesor RIVERO ORTEGA la dificultad está en determinar, con criterios objetivos, las cuestiones que revisten especial importancia para los intereses de los vecinos y cuales no. A su juicio, debe primar la objetividad, en primer término porque el control político se ejerce posteriormente mediante el acuerdo del Pleno para solicitar la autorización al Gobierno para la celebración de la consulta, y en segundo lugar, porque el criterio objetivo facilita, en su caso, un ulterior control jurisdiccional, al haber

establecido, de esta manera, una especie de criterio reglado para su autorización o denegación<sup>234</sup>.

Respecto a la exclusión de los asuntos relativos a la «Hacienda Municipal», deben de entenderse excluidos asuntos como el establecimiento de los tributos y precios públicos, la aprobación de las Ordenanzas fiscales o el Presupuesto Municipal o la cuenta general. Ahora bien no cabe incluir en esta excepción cualquier asunto que tenga repercusión, su posterior aprobación, en la hacienda local o que tenga contenido económico como ha pretendido alguna Corporación Local.

### 5. *Procedimiento*

La iniciativa de la consulta puede ser formulada tanto de oficio por el propio Ayuntamiento, o bien a petición de los vecinos- art. 18 1. f) LBRL-.

En cuanto al procedimiento, se sigue el mismo que la CE especifica para los referéndums de ámbito nacional, si bien con la intervención de sujetos diferentes: así la convocatoria corresponderá al Alcalde, previa propuesta del Pleno de la Corporación, que requerirá el quórum de mayoría absoluta y autorización del Gobierno de la Nación.

Desde el punto de vista subjetivo, la consulta debe decirse por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. La cuestión surge en determinar quienes tienen derecho a participar en la consulta. Y más concretamente si ésta se reserva a los vecinos que gocen de derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, o por el contrario, pueden emitir su opinión, los vecinos en general. Y ello resulta importante teniendo en cuenta la elevada presencia de extranjeros en nuestras ciudades e inscritos en el Padrón Municipal de Habitantes, por lo que ostentan la condición de vecinos.

El desarrollo del proceso electoral se asemeja al del procedimiento electoral: Campaña de información, admisión del voto anticipado, constitución de Mesas electorales, escrutinio y proclamación.

### 6. *Efectos.*

En la LBRL rige el principio de no vinculación de los órganos de gobierno de los resultados de la consulta. Legalmente el efecto de esta técnica es obligar al Pleno a valorar sus resultados. El propio art. 71 LBRL configura esta vía como de consulta, al

---

<sup>234</sup> RIVERO ORTEGA, R. y SANCHEZ SANCHEZ, Z. «La participación ciudadana en el ámbito local» Obra Conjunta «Tratado de Derecho Municipal» dirigido por Santiago Muñoz Machado. Tomo II, Cap. XXI. Madrid. Thomson Civitas. Madrid. 2003. pp.1459-1460.

igual que el art. 9.2 CE del que trae causa. Además cabe recordar la limitación ya apuntada y prevista en el art. 69.2 LBRL a la potestad de autoorganización de las Corporaciones Locales en la materia: «Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley», precepto que es reiterado en art. 72 para el supuesto de participación de las asociaciones de vecinos, y que, en cuanto limitativo del derecho de participación, debe ser interpretado de forma restrictiva.

### 3.2.3. Publicidad y urbanismo.

Resulta necesario comenzar clarificando que el sistema normativo referido al urbanismo está regulado de forma extensa y fragmentada, fruto de la concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, si bien cabe subrayar que como bien indicaron RIVERO YSERN y RIVERO ORTEGA<sup>235</sup> tras la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad la legislación básica ha quedado reducida a mínimos.

De este modo el legislador estatal, en el art. 1 del actual TRLS'08 destaca como objeto de la Ley la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

Por su parte, como condición básica para el ejercicio de los derechos constitucionales el art. 3.2 c) TRLS'08, dispone que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará «el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas».

Semejante derecho de información se consagra en el art. 4, apartados c) y d) TRLS'08 disponiendo que los ciudadanos tienen derecho a: «Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la

---

<sup>235</sup> RIVERO YSERN, E. y RIVERO ORTEGA, R. «Información Urbanista y Participación Social» en obra conjunta «Derecho Urbanístico de Castilla y León». La Ley. El Consultor. 2ª Edición. p.1616.

ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora». Y a «ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora».

Como acertadamente han resaltado los profesores RIVERO ISERN Y RIVERO ORTEGA<sup>236</sup>, «para que la participación sea eficaz y responsable, es preciso que los ciudadanos tengan información suficiente, de manera que puedan expresar una opinión formada y sus sugerencias estén fundamentadas en datos fiables. Tal información se hace efectiva a través del derecho de acceso a la información administrativa».

El derecho de las personas interesadas, a obtener la adecuada información sobre el contenido de la actividad administrativa de los entes públicos, en general, está expresamente recogido en la Constitución (CE art. 105.b), si bien ésta remite, en cuanto al contenido, procedimiento, extensión y límites de tal información -y correlativo deber de prestarla- a lo establecido en la normativa legal pertinente, aplicable al supuesto o acto, solicitado para información (TS 10-6-96).

Este principio inspirador se concreta, como una de sus variadas manifestaciones, en el derecho de todo administrado a que la Administración le informe por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado; derecho éste, como veremos, directamente aplicable y exigible sin necesidad de recepción o desarrollo legislativo.

Se articulan dos mecanismos para posibilitar el derecho a la información urbanística:

- la manifestación y examen directo de los planes.
- la información por escrito.

En la legislación urbanística, el derecho a la información tiene su fundamento en la publicidad de los planes urbanísticos y responde a la necesidad de conocer las normas por sus destinatarios, sobre todo teniendo en cuenta la multiplicidad de normas

---

<sup>236</sup>RIVERO YSERN, E. y RIVERO ORTEGA, R. «Información Urbanista y Participación Social» en obra conjunta «Derecho Urbanístico de Castilla y León». La Ley. El Consultor. 2ª Edición. p.1616.

urbanísticas que pueden originar dudas respecto de los elementos normativos aplicables a un supuesto de hecho ( TS Auto 25-11-88 ).

En el ámbito autonómico el RUCyL titula el Capítulo I, del Título VII como « Información urbanística» y la define como toda la información de la que dispongan las Administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio, planeamiento y gestión urbanística vigentes, y en general al régimen del suelo y demás características de naturaleza urbanística de los terrenos, así como a las actividades, medidas y limitaciones que puedan afectarles -art. 422-.

Al igual que en la legislación básica estatal, en el ámbito de Castilla y León, este derecho aparece configurado como un mandato a las Administraciones, ordenando que dentro de sus respectivas competencias, la Administración de la Comunidad Autónoma, los Municipios y las Diputaciones Provinciales, así como las mancomunidades, consorcios y gerencias de urbanismo, deben adoptar las medidas necesarias para:

- a) Garantizar el mayor acceso a la información urbanística a todas las personas, físicas y jurídicas, sin necesidad de que acrediten un interés determinado y con garantía de confidencialidad sobre su identidad.
- b) Reconocer especial prioridad en el acceso a la información urbanística a los propietarios de suelo y demás bienes inmuebles y en general a los afectados por las actuaciones urbanísticas, incluidas las entidades representativas de sus intereses, así como a los profesionales relacionados con la actividad urbanística.

En este sentido, y a tal efecto, las Administraciones públicas citadas en el apartado anterior deben procurar establecer las formas de colaboración más adecuadas con el otras Administraciones u otras Entidades dependientes del Estado o de la Administración Autonómica, tales como el Centro de Gestión Catastral, las Confederaciones Hidrográficas así como con los Registros de la Propiedad, con la finalidad de mejorar la accesibilidad de la información urbanística de la que disponen.

No obstante se hace preciso resaltar que la propia norma establece unos límites a este derecho a la información urbanística. Así el art. 423.2 RUCyL dispone que las Administraciones públicas pueden denegar el acceso a la información urbanística a quienes no tengan un interés directo, en los siguientes casos: Cuando la información afecte a: 1º- Expedientes sujetos a cualquier tipo de proceso judicial. 2º- Expedientes

sujetos a un procedimiento administrativo sancionador. 3.º- Datos de carácter personal. 4.º- Datos proporcionados por terceros que no estén jurídicamente obligados a facilitarlos. 5.º- Documentos internos de las Administraciones públicas o inconclusos. Y obviamente también podrá ser denegada dicha solicitud cuando la solicitud de información urbanística sea manifiestamente abusiva o bien no sea posible determinar su objeto.

Por su parte la LBRL el art. 70 ter. dispone que «1. Las Administraciones públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística deberán tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas 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.

2. Las Administraciones públicas con competencias en la materia, 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 que sean relevantes para su aprobación o alteración.

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 con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación».

### ***3.2.3.1. Información urbanística y participación pública en la fase del Planeamiento Urbanístico.***

La participación pública en materia de urbanismo, cuenta con una larga tradición histórica, si bien quizá donde se alcanza mayor intensidad y expresividad es los trámites de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento (y dentro de estos los Planes Generales).

Todo administrado tiene derecho (como condición básica a efecto de CE art. 149.1.1ª ; TRLS'08 Disp. final 1ª.1 ) a acceder a la información de que dispongan las Administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, la urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones (o actos administrativos adoptados), en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

En el ámbito estatal, es el art. 3.2 c) TRLS'08 el que impone la garantía de la participación en la ordenación y gestión urbanística. Esta exigencia se complementa con lo dispuesto en el art. 11.1 TRLS'08 que exige que todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia. Así mismo los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente.

Este medio de información mediante el examen material y directo de los instrumentos de ordenación se reconoce a cualquier persona, tenga o no la condición de interesado. Legitimación amplia que deriva de la que se reconoce con carácter general para la impugnación del planeamiento urbanístico y en general de los actos administrativos en materia urbanística.

Las Administraciones con competencias de ordenación territorial y urbanística deben tener a disposición de los administrados, copias completas -integradas por la totalidad de documentos que los constituyan- de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos.

Han de publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación vigente, así como, en cuanto a su trámite, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos que sean relevantes para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación puede realizarse a través de entes supramunicipales con función de asistencia y cooperación técnica.

No puede impedirse la consulta de los documentos constitutivos de los instrumentos de planeamiento ni aún a pretexto de trabajos que sobre ellos se estén realizando. A tal efecto, los ayuntamientos deben disponer de un ejemplar completo de cada uno de los instrumentos de planeamiento destinado exclusivamente a la consulta por los administrados. A dicho ejemplar se debe incorporar testimonio de los acuerdos de aprobación inicial, provisional y definitiva, debiéndose extender, en los documentos integrantes del correspondiente instrumento de planeamiento, diligencia acreditativa de su aprobación definitiva.

La consulta debe realizarse en los locales que señale el ayuntamiento interesado. Las dependencias que a tal efecto se habiliten estarán abiertas cuatro horas diarias, al menos. El horario debe coincidir con el de despacho al público del resto de oficinas municipales.

Respecto al trámite de exposición al público, como es sabido, debe sustanciarse en los términos y por el plazo que establezca la legislación autonómica competente, que se fija en un mínimo de veinte días hábiles por exigencia del art. 86.2 LRJPAC. Así mismo, la Ley concreta el modo en el que puede hacerse efectiva y materializar dicha exigencia por medio de la formulación de «alegaciones, propuestas, reclamaciones y quejas», con el correlativo deber de la Administración de dar una respuesta motivada, si bien, en opinión de BERMEJO LATRE<sup>237</sup>, la práctica ha demostrado las insuficiencias del sistema, pervirtiendo un trámite que fue concebido para canalizar el debate ciudadano y se ha convertido en un mecanismo de articulación de alegaciones de los propietarios de los terrenos<sup>238</sup>,

En el ámbito de Castilla y León, la información pública de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico aparece regulada en el art. 154 y ss. RUCyL, que tiene lugar tras la aprobación inicial por el órgano municipal competente conforme a la legislación sobre régimen local

El Ayuntamiento debe publicar el acuerdo de aprobación inicial, al menos, en el «Boletín Oficial de Castilla y León», en uno de los diarios de mayor difusión en la provincia y en su página Web, o en su defecto, en la página Web de la Diputación Provincial. En los instrumentos de iniciativa privada, los gastos de publicación corresponden a los promotores.

Además el art. 155 RUCyL dispone que en el mismo acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico, el Ayuntamiento debe disponer la apertura de un periodo de información pública, con una duración de uno a tres meses dependiendo de la obligatoriedad de sometimiento a evaluación ambiental. Además dicho período de información pública del planeamiento urbanístico podrá utilizarse para satisfacer las exigencias de publicidad de la legislación sectorial, siempre que cumpla los requisitos establecidos en cada caso.

---

<sup>237</sup> BERMEJO LATRE, J.L. «La información Administrativa y la Participación del Público en materia de Urbanismo» Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XIV, 2013. p. 405-431.

<sup>238</sup> BERMEJO LATRE, J.L. Op. cit.



Como garantía de autenticidad de la documentación sometida al trámite de información pública, en la misma debe constar la diligencia del Secretario del Ayuntamiento, acreditativa de que se corresponde con la que fue aprobada inicialmente– art. 155.3–.

Otra cuestión que se plantea en éste trámite es sobre la reapertura de trámite de información pública, cuando el acto o disposición, a la vista de los informes, alegaciones, sugerencias y alternativas presentados durante el mismo, así como en su caso del trámite ambiental, presenta cambios que resulten más convenientes respecto del instrumento aprobado inicialmente. Cuando los cambios citados produzcan una alteración sustancial del instrumento aprobado inicialmente, debe abrirse un nuevo periodo de información pública conforme al artículo 155, si bien con una duración de un mes en todo caso y sin necesidad de repetir la aprobación inicial ni de volver a solicitar los informes citados en el artículo 153, salvo cuando la legislación sectorial así lo exija. A tal efecto, se entiende por alteración sustancial del instrumento aprobado inicialmente.

Como ya hemos expuesto en otro apartado, la jurisprudencia ha declarado que no es obligatorio repetir dicho trámite, dada la finalidad del mismo, y que no es otro que el de posibilitar la presentación de sugerencias, por lo que si la aceptación de las mismas obligara a repetir el trámite, nos encontraríamos como indica MESEGUER YEBRA «en una suerte de espiral que indefinidamente, va dando vueltas y alejándose del punto alrededor del que gira»<sup>239</sup>. No obstante es de resaltar que la jurisprudencia ha precisado que si las modificaciones son sustanciales, alterando de manera esencial sus líneas y criterios básicos, tanto que es propiedad otro distinto, si debería reanudarse el trámite de información pública, procediéndose a la retroacción de las actuaciones hasta ese momento procedimental<sup>240</sup>.

Algún sector doctrinal ha llamado la atención sobre la poca transparencia práctica de publicar únicamente el anuncio del inicio del periodo de información pública, indicando que el contenido de los documentos está a disposición de los

---

<sup>239</sup> MESEGUER YEBRA, J. «El trámite de información pública en el procedimiento administrativo». 2001 Bosch. Barcelona. 2014. p. 15.

<sup>240</sup> SSTs 11 de febrero de 2002 y 25 de octubre de 2002, entre otras.

ciudadanos en las dependencias administrativas<sup>241</sup>. Así mismo califica como no menos oscura la práctica de publicar únicamente el acuerdo de aprobación definitiva, sin detallar el contenido concreto del plan o instrumento urbanístico objeto de la misma. El Tribunal Supremo no se cansa de repetir que no basta la publicación del acuerdo de aprobación, sino que la indicada publicación ha de comprender las normas urbanísticas en su totalidad<sup>242</sup>.

### **3.2.3.2. La participación pública en la fase de Gestión urbanística.**

La potestad de ordenación urbanística se ejerce a través de dos técnicas tradicionales en nuestro derecho urbanístico: la clasificación del suelo y la calificación urbanística.

Sólo cuando la ordenación urbanística ha sido definida, mediante la utilización de dichas técnicas, por los correspondientes instrumentos de planeamiento, con la concreción y detalle exigidos por la legislación que resulte aplicable, puede iniciarse la fase de ejecución o gestión, en su doble vertiente de ejecución material (urbanización y edificación) y ejecución jurídica (cesiones y equidistribución).

El art. 3 del TRLS'08 dispone que la gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada.

El propio art. 6 de la Ley básica estatal establece que «tanto los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable. A tal efecto, previa autorización de la Administración urbanística competente, tendrán derecho a que se les faciliten, por parte de los Organismos Públicos, cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa».

---

<sup>241</sup> BLANES CLIMET M.A. «La Transparencia informativa de las Administraciones Públicas». Aranzadi, Cizur Menor (Navarra). 2014. p.456.

<sup>242</sup> STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 18 de febrero de 2012.

A tal efecto, la normativa autonómica ha previsto que esta iniciativa privada se ejercerá a través de los mecanismos previstos en la Ley dependiendo del tipo de suelo, que se realizarán a través de los sistemas de actuación (que según la terminología urbanística se entiende por tales toda técnica de ejecución del planeamiento), en cuya dinámica se articulan la acción pública y la participación e iniciativa privada, a fin de llevar a cabo la ejecución del Plan tanto desde el punto de vista material como jurídico.

En este último ámbito (ejecución jurídica del Plan), el art. 3.2 b) TRLS'08 dispone que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación.

### ***3.2.3.3. Información y participación pública en materia de Disciplina urbanística.***

En este aspecto de la información y participación social en materia de disciplina urbanística, resulta especialmente llamativa la denominada «acción pública» prevista tanto en la Ley estatal –art. 4 f) TRLS'08– como en la totalidad de las leyes autonómicas urbanísticas.

Así el citado art. 4. f) establece como unos de los derechos de los ciudadanos «ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora».

Por su parte el art. 10 del RUCyL dispone que «es pública la acción para exigir ante los órganos de las Administraciones públicas competentes y ante los Tribunales y Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la observancia de lo establecido en la normativa urbanística, y en particular de las determinaciones de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística vigentes». Dicha acción puede ejercerse en tanto dure la ejecución de los actos del suelo contrarios a la normativa urbanística y, una vez terminados, hasta la finalización de los plazos señalados para la adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad –art.365– .

En consecuencia en la acción pública el ciudadano y, no el vecino, está investido— *ope legis*— de una legitimación no basada en un interés legítimo o derecho subjetivo.

Por último cabe resaltar que la acción pública se extiende a otros ámbitos, al amparo de leyes sectoriales de indudable conexión con el urbanismo (patrimonio histórico, bienes, costas etc.).

#### **3.2.3.4. Otros instrumentos de información urbanística.**

El derecho a la información urbanística escrita (como condición básica, y por tanto, de mínimos, a efecto de CE art.149.1.1<sup>a</sup>; TRLS´08 disp.final 1<sup>a</sup>.1), se reconoce en dos planos o derechos:

a) **Consulta urbanística**, como facultad del derecho de propiedad sobre suelo urbanizado y rural con previsión o posibilidad de transformación urbanística, sobre los criterios y previsiones de la ordenación, de los planes y proyectos sectoriales, de las obras precisas para la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación. El plazo máximo de contestación de la consulta (no superior a 3 meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor), así como los efectos que se sigan de ella se han de establecer por la legislación urbanística.

Con anterioridad a la Ley 8/2013 se reconocía este derecho a los titulares -aun no propietarios- de la iniciativa de ejecución de la urbanización cuando ésta no se desarrollase por la Administración.

b) Obtención por cualquier administrado de **información completa**, escrita (por medio, en su caso, de un tipo específico de documento) y en plazo razonable suministrada por la Administración competente, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos de su legislación reguladora.

En este marco, tanto la legislación estatal supletoria como la autonómica, recogen efectivamente este derecho y regulan sus concretas condiciones de ejercicio en sus respectivos ámbitos. No obstante, es directamente exigible de cualquier Administración, sin necesidad de que la norma urbanística propia lo recoja

expresamente, aplicándose en tal caso la estatal supletoria o incluso directamente la TRLS'08.

Por lo que se refiere a la estatal supletoria, se establece que todo administrado tiene derecho a que el ayuntamiento le informe por escrito del régimen urbanístico aplicable a una finca, unidad de ejecución o sector.

La información municipal señalará el tipo y categoría de suelo que corresponda a la finca, polígono o sector de que se trate y los usos e intensidades que tengan atribuidos por el plan general o, en su caso, por el plan parcial, si estuviera aprobado. Se han de expresar, en su caso, el aprovechamiento tipo aplicable al área de reparto en que se encuentre y el grado de adquisición de facultades urbanísticas al tiempo de facilitarse la información. Dicha información debe facilitarse en el plazo de un mes.

Los informes urbanísticos emitidos por la Administración pública competente a petición de interesado, no son impugnables jurisdiccionalmente (TS 3-5-90; 18-10-96; 3-12-99; 25-11-00), pues aunque son verdaderos actos administrativos no susceptibles de ser considerados como actos de trámite, tampoco son resolutorios, al no vincular a la Administración ni al solicitante, que puede presentar un proyecto contrario al contenido de la información evacuada (TS 17-12-86). Todo ello, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias en caso de error en la información.

Los ayuntamientos pueden crear en la correspondiente ordenanza un documento acreditativo de los extremos señalados y demás circunstancias urbanísticas que concurren en las fincas comprendidas en el término municipal.

Este documento se denominará **cédula urbanística** de terreno o de edificio, según el carácter de la finca a que se refiera. Puede exigirse por los ayuntamientos para la parcelación, edificación y cualquier utilización de los predios.

Este mecanismo del derecho de información produce los siguientes efectos:

a) Obligación de resolver las consultas formuladas (LRJPAC art.42; LBRL art.92 .3 y 162). La Administración tiene el deber de resolver expresamente sobre las peticiones que le dirigen los administrados y, por tanto, obligación de resolver las consultas urbanísticas que les formulen los administrados (TS Auto 25-11-88, EDJ 16898).

b) Plazo para contestar la consulta (TRLRS'08 art. 8.3. a; LS'76 art. 55.2; LRJPAC art. 42.2). El plazo máximo para contestar es de 3 meses, salvo que una norma legal fije otro superior. Dentro de este marco, es la legislación urbanística estatal o autonómica la que establece el plazo correspondiente, que no queda desplazado directamente por TRLRS/08, a menos que se fije por norma reglamentaria y sea superior a tal máximo.

Si la norma autonómica no fija plazo, se aplica el de un mes resultante de la legislación estatal supletoria, no el referencial máximo de 3, ni el general de 6 meses establecido en LRJPAC art. 42.2, al existir plazo específico en LS'76 art. 55.

c) Contenido de la información urbanística (TRLRS'08 art. 4 .c y d y 8.3.). Debe ir referido al estado urbanístico de una determinada finca o sector, según la ordenación vigente, no a circunstancias de hecho concurrentes en ello -abastecimiento y evacuación de agua, acceso rodado, etc. (TS 10-6-96, EDJ 5868). Asimismo, generalmente se afirma que la información debe ser actual y no referirse a circunstancias eventuales futuras (TS 3-5-90, EDJ 4633).

d) Vinculación a la Administración. La información urbanística no tiene efectos vinculantes para la Administración, ni de ella pueden derivarse derechos subjetivos o situaciones jurídicas para el administrado que la solicita, sin perjuicio de las eventuales consecuencias del contenido erróneo de la información suministrada en sede de responsabilidad patrimonial (TS 13-12-85; 12-3-96, EDJ 2583; 18-10-96, EDJ 9667; 10-4-00, EDJ 9352). La consulta urbanística no vincula a la Administración a la información suministrada, y las licencias -o, en general, títulos habilitantes- deben otorgarse o denegarse de acuerdo con la normativa urbanística que resulte aplicable y no de conformidad con lo informado, a no ser que ello se corresponda con la legalidad ( TS 12-3-96 , EDJ 52247 ; 30-7-86 , EDJ 5419 ).

e) Exención de responsabilidad e indemnización. Son de destacar los importantes efectos jurídico-administrativos que las contestaciones a las consultas producen para el administrado que adecue su conducta a los términos recogidos en aquéllas (TS 3-5-90; 31-10-88):

- Queda exento de responsabilidad si ajusta su actuación al contenido de la información solicitada.

- Puede reclamar indemnización de la Administración, si confiado en la contestación ha desarrollado una actuación que en último lugar venga a resultar frustrada sufriendo con ello un perjuicio que claramente derivará de un funcionamiento anormal de la Administración.

La información suministrada, si es inadecuada o errónea, constituye un supuesto de funcionamiento anormal de los servicios públicos, que da lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración (TS 6-3-85; 19-10-81).

Puede fundamentar la responsabilidad del ayuntamiento, si, después de responder a una consulta, deniega la licencia a un proyecto concordante con la consulta, con base en circunstancias o datos urbanísticos que debieron tenerse en cuenta a la hora de prestar la información (TS 5-11-84).

La indemnización por información errónea procede aun cuando sea distinta la persona que solicitó la información y quien reclama los daños, por cuanto las informaciones urbanísticas tienen naturaleza real y no personal, expidiéndose en razón de una finca y de un planeamiento y no en atención a quien las solicita o independizándose de ésta una vez facilitadas para vincularse al que, en un momento determinado quiera ampararse en ellas (TS 12-3-96, EDJ 52247; 18-10-96).

La cuantía de la indemnización por información errónea no puede comprender nada más que los daños efectivamente sufridos y que directamente deriven de la información urbanística suministrada, como coste oficial del proyecto, tasas municipales, etc. (TS 6-3-85; 30-7-86).

f) No impugnación. Por regla general, las contestaciones a las consultas urbanísticas, por su alcance meramente informativo, no vinculante y, en definitiva, preparatorio de una actividad ulterior, no son impugnables (TS 12-2-86, EDJ 1218; 1-9-88). Sin embargo, la no expedición de la consulta sí es recurrible, pues con ello se están infringiendo las normas que reconocen el derecho a la información (ATS 25-11-88; TS 3-5-90).

### **3.2.3.5. Convenios urbanísticos.**

El término convenio suele utilizarse como concepto genérico, expresivo de un acuerdo de voluntades, que no determina ni concreta una determinada naturaleza jurídica, pudiendo referirse a realidades jurídicas distintas.

Tras esta consideración, por convenio urbanístico, en sentido amplio, podría entenderse todo acuerdo tendente a preparar, facilitar o ejecutar una actuación urbanística, pudiendo incidir sobre la propia ordenación urbanística o limitarse a su desarrollo.

El convenio urbanístico, también está sometido a los trámites de información y publicación de su contenido de conformidad con las determinaciones previstas por el legislador autonómico.

La legislación básica estatal local establece la obligación de tener a disposición de los ciudadanos que lo soliciten copia completa de los convenios urbanísticos. – art. 70. ter. 1. LBRL –.

Para GÓMEZ MANRESA<sup>243</sup>, la información y la publicación no son sino fases inherentes a todo procedimiento administrativo de aprobación del correspondiente. Si bien PARADA<sup>244</sup> previa afirmación de que los convenios urbanísticos, están muy cerca del cohecho y la prevaricación, señala que dichos trámites son «asépticos y exquisitos procedimientos de aprobación y modificación y que, por mor de los convenios, se están convirtiendo en comparsas rituales para legitimar lo previamente acordado» y consecuentemente totalmente incompatibles con los objetivos sociales y generales que debe presidir la planificación urbanística.

El Reglamento castellano-leonés, remite a lo establecido en la normativa reguladora de las Administraciones públicas que los suscriban, las actuaciones relacionadas con la negociación, aprobación, formalización y ejecución de los convenios urbanísticos– art. 439 RUCyL– El procedimiento para la aprobación de los convenios será el establecido en los artículos 250 a 252. Una vez aprobados los convenios por las Administraciones que los suscriban, deben ser formalizados en documento administrativo dentro de los tres meses siguientes a la notificación de su aprobación a los interesados. Transcurrido dicho plazo sin haberse suscrito el convenio, queda sin efecto el acuerdo de voluntades. El contenido de los convenios urbanísticos tiene acceso al Registro de la Propiedad conforme a lo previsto en su normativa específica. A efectos de la publicidad de los convenios urbanísticos, las

---

<sup>243</sup> GOMEZ MANRESA, M. F. «La Transparencia en la Planificación y Gestión del Suelo». Revista Aragonesa de Administración Pública N° 35 2009. p. 278.

<sup>244</sup> PARADA VAZQUEZ (1998-1999:137) citado por TEJEDOR BIELSA, J. «Reflexiones sobre el estado de lo Urbanístico. Entre la anomalía y la excepción». RAP. N° 181, enero-abril 2010, p. 105.



Administraciones públicas que los suscriban deben publicarlos en el «Boletín Oficial de Castilla y León» dentro del mes siguiente a su firma y remitir un ejemplar de los mismos al Registro de Urbanismo de Castilla y León. Asimismo– art. 440–.

En relación con la publicación activa de los convenios urbanísticos y la protección de los datos personales, el Tribunal Supremo ha declarado que es pertinente la publicación de un convenio urbanístico con los datos de todas las personas afectadas<sup>245</sup>

### **3.2.4. La publicidad en el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.**

Como apunta VÁZQUEZ DEL REY<sup>246</sup>, en la reciente Historia de la Hacienda Local española, fue el Estatuto de Calvo Sotelo de 8 de agosto de 1924, el primero que se ocupó de la regulación tributaria local, dotando a los municipios de un conjunto de recursos tributarios que se mantuvo en vigor prácticamente hasta 1975. Dicho sistema se basaba fundamentalmente en el principio de justicia tributaria, en el sentido de que el gasto público local, a diferencia del estatal, genera en la mayoría de los supuestos un beneficio directo a los vecinos de municipio. Por ello, a partir de entonces se crea un sistema tributario basado en la consideración del beneficio: tasas, impuestos y contribuciones especiales, que gravan fuentes de riqueza especialmente beneficiosa para los vecinos por la actuación municipal.

En la actualidad, la CE reconoce la autonomía de los diversos entes territoriales «para la gestión de sus respectivos intereses». Así el art. 140 garantiza la autonomía municipal y el art. 142 establece el principio de suficiencia financiera cuando dispone que «las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas». Por su parte el art. 133.2 CE reconoce la existencia de tributos propios de los municipios cuando establece que «las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes».

El actual marco normativo de la Hacienda Local se encuentra recogido en el TRLHL, junto con una serie de regímenes especiales a los que la propia norma hace referencia: Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla y los Municipios de Madrid y Barcelona,

<sup>245</sup> STS, Sala 3ª, Sección 6ª, de 12 de marzo de 2012.

<sup>246</sup> VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A. y VILLAVERDE GOMEZ, Mª B. «Tributos Locales» obra conjunta «Tratado de Derecho Municipal». Tomo IV, Capítulo LXVI, p.4145.

objeto de un régimen especial regulado por sus propias normas<sup>247</sup>. Tampoco conviene olvidar el conjunto normativo que le precedió desde 1978, hasta la LHL de 1988 que fue la norma la que diseñó el sistema tributario local, tal, y como hoy lo conocemos.<sup>248</sup>

#### **3.2.4.1. Elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales.**

El art. 17 TRHL, como el art. 49 LBRL contienen una regulación similar, en lo que se refiere al procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales, con unos pequeños matices que luego insistiremos.

Por su parte el art. 111 LBRL dispone que «Los acuerdos de establecimiento, supresión y ordenación de tributos locales, así como las modificaciones de las correspondientes 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, sin que les sea de aplicación lo previsto en el artículo 70.2 en relación con el 65.2, ambos de la presente Ley».

Como decíamos, el acuerdo denominado «provisional» por el art. 17 TRHL, dispone que el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas. El art. 49 LBRL establece el siguiente esquema de aprobación de las ordenanzas locales: a) Aprobación inicial por el Pleno. b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias. c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

Para COSTA CASTELLÁ y DOMINGO ZABALLOS,<sup>249</sup> el art. 49, prevé la apertura de dos trámites, que a su vez conectan con dos finalidades: a) Audiencia a los

---

<sup>247</sup> Ley 22/2006, de julio y Ley 1/2006, de 13 de marzo, respectivamente.

<sup>248</sup> Ley 25/ 1988, de 13 de julio, de tasas y precios públicos; Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de gestión, recaudación y revisión de los tributos locales; Ley 48/2002, de 23 de diciembre, de Catastro Inmobiliario; Ley 51/ 2002, de 27 de diciembre, de reforma al LHL.

<sup>249</sup> COSTA CASTELLÁ, E. y DOMINGO ZABALLOS, M. J. «Art. 17. Obra conjunta «Comentarios a la Ley de Haciendas Locales. Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora

interesados, para presentación de reclamaciones en defensa de sus derechos y b) Información pública, para toda la colectividad.

Advierte este autor que, dicho precepto -art. 49- parece distinguir entre reclamaciones, que podrán presentar los interesados, y sugerencias que pueden trasladar a la Administración el resto de los ciudadanos, pero el art. 17 TRHL únicamente admite reclamaciones para los interesados, obviando, pues, este precepto, el trámite de la información pública dentro del procedimiento. Ello choca, a su juicio, «frontalmente con los propósitos del legislador proclamados solemnemente en textos normativos como la LGT de 2003 y LMMGL». El Preámbulo de la primera, al asegurar que se da con ella una importante aproximación a las normas generales del derecho administrativo con el consiguiente incremento de la seguridad jurídica en la regulación de los procedimientos tributarios. Y lo que parece obvio, es que omitiendo el trámite de la exposición del acuerdo de aprobación, mal se compadece con ese principio de seguridad jurídica, a lo que se añade una clara trasgresión del ordenamiento jurídico que, como regla general, viene sancionado con la nulidad de pleno derecho. En este sentido la jurisprudencia es bastante uniforme, así la jurisprudencia ha puntualizado que el acuerdo de aprobación definitiva no es bastante para convalidar el haberse realizado el acuerdo de aprobación antes de la finalización del plazo de exposición pública, lo que equivale a la ausencia del trámite y concluye con la sanción de nulidad absoluta de la ordenanza impugnada.

Por lo que se refiere al plazo de exposición pública, ya hemos visto que la norma establece que debe ser, como mínimo de 30 días, por lo que de la dicción tanto del art. 49 LBRL como 17 TRHL se infiere que la Corporación Local puede establecer un plazo mayor.

Respecto a la forma de publicación, la propia norma dispone que los anuncios de exposición se publicarán, en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial -art. 17.2 TRHL-.

En cuanto al objeto de la exposición, algún sector doctrinal<sup>250</sup> ha entendido necesario que el edicto, en el que se materializa la exposición contenga el texto íntegro del acuerdo de aprobación, en base a lo dispuesto en los arts. 60.2 y 58.2 LRJPAC. Al respecto cabe advertir, como así manifiesta DOMINGO ZEBALLOS<sup>251</sup> que dichos preceptos vienen referidos, a la comunicación a los interesados de un acto administrativo por notificación -art. 58.2- o mediante publicación -art. 60.2- Y la norma de aplicación -art. 17 TRLHL- exige únicamente la inserción de anuncios en boletines oficiales pero no la publicación íntegra del acuerdo de aprobación provisional.

En el trámite de la aprobación definitiva, la Ley prevé dos situaciones, a saber: que haya habido, o no, reclamaciones de los interesados en el periodo de exposición al público.

En el primer caso la Ley establece que, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional.

Para la jurisprudencia, la necesidad de acuerdo expreso de aprobación definitiva de la ordenanza fiscal, habiéndose presentado alegaciones en el trámite de audiencia, así como la publicación del texto íntegro de la ordenanza debidamente aprobada en el Boletín Oficial correspondiente «constituyen requisitos para la regularidad del procedimiento de aprobación de la misma, cuya ausencia determina su nulidad»<sup>252</sup>.

En el mismo sentido el art. 9.2 de la LGT determina que toda modificación de leyes y reglamentos que modifiquen normas tributarias han de contener «la nueva redacción de las que resulten modificadas».

En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.

---

<sup>250</sup> ARNAI SUBIRA, S. y GONZÁLEZ PUEYO, J: «Manual de Ingresos de las Corporaciones Locales, 2001» El Consultor de los Ayuntamientos. La Ley. Madrid 2001. p.107

<sup>251</sup> COSTA CASTELLÁ, E. y DOMINGO ZEBALLOS, M. J. «Art. 17. Obra conjunta «Comentarios a la Ley de Haciendas Locales. Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales» Manuel J. Domingo Zaballos (coordinador). Thomson-Civitas. Cizur Menor (Navarra), 2005. p.471

<sup>252</sup> SSTS de 27-5-1996 y 1-7-1996.

Por lo que se refiere al acuerdo plenario de aprobación definitiva se adoptará con los mismos requisitos señalados para la aprobación provisional, que a tenor de lo dispuesto en el art. 47.1 LRBRL se realizará con el quórum de mayoría simple.

Los acuerdos definitivos, tanto si han sido adoptados de forma expresa como los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

Sobre las modificaciones sustanciales, exponemos la misma problemática ya apuntada en relación con la materia urbanística. Ciertamente ni el art. 17 TRLH ni ningún otro precepto se pronuncian sobre la materia. Al respecto ARAGONÉS BELTRÁN<sup>253</sup> ha defendido que de mediar informes o cambios sustanciales, procede una nueva exposición al público. Cuestión difícil de determinar es la determinar si una modificación es sustancial o no, por ello nos remitimos a lo ya expuesto en la materia del planeamiento urbanístico.

Queda por último, por abordar el tema de la necesaria publicación de las ordenanzas fiscales. En este sentido hay que recordar que la eficacia y vinculación de la norma se entiende ligada a su conocimiento. Así el art. 9 CE garantiza la publicidad de las normas y el art. 70.2 LBRL dispone que «Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el "Boletín Oficial" de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial». Motivo

---

<sup>253</sup> ARAGONÉS BELTRÁN, E. «Ley Comentada de las Haciendas Locales, art. 17», Obra conjunta «Comentarios a la Ley de Haciendas Locales: Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales». Manuel J. Domingo Zaballos (coordinador). Thomson-Civitas. Cizur Menor (Navarra), 2005. p. 126

por el cual, el art. 17 TRLHL crea un procedimiento propio en cuanto a su entrada en vigor, indicando que los acuerdos definitivos y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

En suma, la ordenanza, como norma escrita que es, exige de su publicación como condición de vigencia, dándose el requisito formal (publicación en el BOP) y el requisito material (inserción del texto íntegro).

Por último, el art. 17.5 impone a todas las Entidades Locales la obligación de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes así lo soliciten. Esta obligación de publicidad, constituye un derecho de los ciudadanos no previsto en el art. 35 LRJPAC, por lo que puede considerarse como una manifestación más concreta del genérico derecho de los obligados tributarios a ser informados y asistidos por la Administración tributaria—art. 34.1 a) LGT—. No obstante cabe recordar que el derecho de «todos los ciudadanos a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones Locales y de sus antecedentes» por reconocimiento del art. 70.3 ya venía a amparar el de obtener una copia de la ordenanza fiscal. Así mismo, el apartado 1 e) del art. 18 LBRL incluye entre los derechos del ciudadano el de «ser informado previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución »,

#### **3.2.4.2. Las consultas tributarias.**

El art. 13 TRLHL regula las consultas tributarias y establece que «en relación con la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales, la competencia para evacuar las consultas a que se refiere el artículo 88 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria corresponde a la entidad que ejerza dichas funciones».

Dicho precepto, se ocupa, pues, de una herramienta que debe ser concebida como un derecho de los ciudadanos a obtener determinada información tributaria y un deber de la Administración de ponerla a disposición de los obligados tributarios. No en vano, las consultas tributarias desde el punto de vista sistemático aparecen contextualizadas,

dentro de los deberes de la Administración de información y asistencia a los obligados tributarios (Sección 2ª, Capítulo I, Título III LGT)

No obstante, no ignoramos que, si bien entendemos esta figura, en definición apuntada por RIVERO YSERN y RIVERO ORTEGA<sup>254</sup>, como una de las manifestaciones del concepto de información pública, en su concepto objetivo, como conjunto de datos, en su vertiente relacional entre Administración y ciudadanos, como deber/derecho, la doctrina más autorizada es prácticamente unánime en que la finalidad primordial de la consulta tributaria es la de alcanzar el principio de seguridad jurídica. Apunta el profesor FERREIRO LAPATZA<sup>255</sup> que la Ley hace de las consultas «una de las herramientas fundamentales para proporcionar a los administrados–contribuyentes un más alto grado de seguridad jurídica en la interpretación y aplicación de la complicada normativa tributaria», Y ello teniendo en cuenta dos aspectos: primero, lo que BASSANTA DE LA PEÑA denominó «confuso mundo normativo existente en el ámbito del Derecho Público y particularmente del Derecho tributario»<sup>256</sup> y segundo, que la normativa tributaria hace recaer en los contribuyentes la obligación de efectuar la interpretación aplicativa de los tributos.

Ciertamente resulta necesario advertir que en esta materia no existe una regulación específica y diferenciada en el ámbito de la Administración Local, lo que no obsta a que pueda haber ciertas particularidades, principalmente en el ámbito competencial, por lo que el contenido sustantivo, así como los aspectos procedimentales de las consultas tributarias, queda remitida a la regulación, que de la misma hace la actual LGT -art. 85 y ss.-.

Esta realidad conlleva un problema interpretativo sobre el concreto papel de las entidades locales sobre esta actividad prestacional a favor de los obligados tributarios.

Pese a esta ausencia de regulación específica local, como nos recuerdan BAEZA DÍAZ-PORTALES y DOMINGO ZABALLOS<sup>257</sup>, el instituto de la consulta tributaria

---

<sup>254</sup> RIVERO YSERN, E. y RIVERO ORTEGA, R. «*Información Urbanista y Participación Social*» en obra conjunta «*Derecho Urbanístico de Castilla y León*». 2ª Edición. La Ley. El Consultor. Madrid. 2005. Op. cit. p. 1613.

<sup>255</sup> FERREIRO LAPATZA, J..J. «*La Nueva Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre)*», 2004. p. 190.

<sup>256</sup> BASSANTA DE LA PEÑA, J. «*Una nueva regulación de las consultas vinculantes*» RDF y HP, nº 97.

<sup>257</sup> BAEZA DIAZ-PORTALES, M.J. y DOMINGO ZABALLOS, M.J. «*Comentarios Art. 13* » Obra conjunta *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales*. Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, Texto

no es desconocido en nuestro derecho histórico. El Texto articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local de 1945, de 1953 y de 1955 se ocupó de la materia en el Título III, Capítulo X denominado «defraudación y penalidad». El art. 757 dispuso que toda persona tenía derecho a acudir a las oficinas del Ayuntamiento o de la Diputación Provincial «a fin de que se le manifiesten sus obligaciones tributarias, sin que la Administración pueda eludir tal informe».

Respecto al procedimiento, el art. 88.4 de la LGT prevé que el procedimiento de tramitación y contestación a las consultas «se desarrollará reglamentariamente». En el ámbito local, dicho desarrollo podrá realizarse por las ordenanzas fiscales, como fuente del ordenamiento tributario –art. 7.1 e) y Disposición Adicional nº 3 LGT– .

Consecuentemente, cada entidad local puede «desarrollar» el régimen de las consultas, con respeto a la norma estatal, sin que en ningún caso se pueda fijar un plazo superior a los seis meses que fija el art. 88.6 LGT, como máximo para notificar las resoluciones, si bien obviamente pueden establecer un plazo inferior para despachar la contestación escrita.

Centrándonos en la cuestión del órgano competente para la evacuar las consultas el art. 13 TRLHL se limita a manifestar que «corresponde a la entidad que ejerza dichas funciones». Por su parte el art. 88 LGT prescribe que «la competencia para contestar las consultas corresponderá a los órganos de la Administración tributaria que tengan atribuida la iniciativa para la elaboración de disposiciones en el orden tributario, su propuesta o interpretación», lo que significa que dicho precepto hace una remisión a las reglas que rigen las atribuciones de los órganos en cada entidad local.

Ello nos lleva al examen de los arts. 21, 22 y Título X LBRL. De los primeros preceptos, y por lo que se refieren a los municipios de régimen organizativo común, se deduce que la competencia es del Alcalde o Presidente de la Diputación, y en el supuesto de delegación a los Concejales o Diputados Delegados.

Por lo que se refiere a los municipios sometidos al régimen organizativo especial de «gran población», procede analizar varios aspectos. El primer término si el Ayuntamiento ha creado el órgano previsto en el art. 135, –órgano de Gestión Tributaria– éste será el competente, ya que entre sus competencias se incluye la de «

---

Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales». Aranzadi. Cizur Menor (Navarra) 2005. p.350



propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del Ayuntamiento». De no existir dicho órgano, la competencia le corresponde a la Junta de Gobierno Local, a tenor de lo dispuesto en el art. 127 LBRL, competencia que, por otro lado, no resulta delegable. En segundo lugar, y por lo que se refiere, a la existencia del órgano de resolución de las reclamaciones económico-administrativas, cabe resaltar que éste no queda vinculado por las resoluciones, que en su caso, hayan sido emitidas en las consultas tributarias.

El Tribunal Supremo ha declarado que la resolución de consultas, en cuanto declaración de juicio, es una variante típica del acto administrativo—conceptuado dogmáticamente como declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio—, que como tal, aunque desprovisto de las características propias de éstos —ejecutividad—inciden o pueden incidir como acto aparentemente declarador o clarificador de derechos en la conducta del consultante, entendiéndose que, en el caso enjuiciado el actuar de la Administración ocasionó un perjuicio económicamente resarcible a favor del administrado<sup>258</sup>.

### ***3.2.4.3. Publicidad y participación en los presupuestos municipales.***

#### ***3.2.4.3.1. Tramitación del presupuesto.***

##### ***3.2.4.3.1.1. Aprobación inicial y periodo de exposición al público.***

El apartado 1 del art. 169 TRLHL, en desarrollo del art. 112 LBRL, dispone que «aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno».

El contenido del anuncio debe limitarse a informar al público que el presupuesto está aprobado inicialmente a los efectos de que pueden presentar reclamaciones y sugerencias. No procede en este momento la publicación del presupuesto resumido por capítulos y la plantilla, que es pertinente cuando se aprueba definitivamente.

El art. 20.1 del RD 500/1990 completa el régimen de exposición al público del presupuesto y aclara el lugar y la fecha inicial del cómputo del plazo de exposición.

---

<sup>258</sup> STS, Sala 3ª, Sección 6ª, de 23 de febrero de 1999.

Aclara que los 15 días serán «hábiles» y «se entenderá contando a partir del día siguiente a la finalización de la exposición al público», en consonancia con los dispuesto en el art. 48 LRJPAC». Añade que el lugar no tiene que ser el tablón de anuncios de la entidad, pudiéndose designar cualquier dependencia al efecto.

El art. 170 TRLHL se reproduce en el art. 22 RD 500/1990, y regula el régimen de reclamaciones, principalmente, en dos materias: Los interesados que pueden reclamar y motivos tasados objeto de reclamación.

1. Sujetos legitimados

a. Los habitantes en el territorio de la respectiva Entidad Local.

El primero de los sujetos legitimados previsto en el TRLHL para presentar reclamaciones son «los habitantes en el territorio de la respectiva Entidad Local», vocablo no reconocido en la normativa local. Tanto la LBRL como el RPDT hacen referencia a los «vecinos», como los inscritos en el padrón municipal. Así las cosas se plantea la duda de si resulta necesario estar empadronado en el municipio para estar legitimado y presentar alegaciones al presupuesto, o por contrario sólo resulta necesario «habitar» en el término municipal. Para CALVO DEL CASTILLO<sup>259</sup> están legitimados los que «habitan» en el municipio sin necesidad de estar empadronados.

b. Los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la entidad local.

El art. 170.1 b) considera interesados a «los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la entidad local». En este punto el legislador se aparta de la expresión que emplea el art. 31 LRJPAC para identificar a los interesados en el procedimiento— titulares de derechos o intereses legítimos—. Parece que, en esta fase de tramitación del presupuesto, el legislador ha diseñado una legitimación más restrictiva, exigiendo un «interés directo» y no un simple «interés legítimo».

c. Las entidades jurídicas cuando actúen en defensa de los intereses que le son propios

---

<sup>259</sup> CALVO DEL CASTILLO, V. «Comentarios Art. 168 a 171». Obra conjunta «Comentarios a la Ley de Haciendas Locales. Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales». Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2005. p. 1219

El apartado c) del art. 170. 1 legitima a los «colegios oficiales, sindicatos, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los intereses que le son propios».

La legitimación de estas entidades viene acreditada por la coincidencia entre el contenido de la reclamación con el objeto social definido en los estatutos constitutivos o en las leyes que establezcan sus funciones.

## 2. Causas o motivos de reclamación.

Los motivos de reclamación, se relacionan con carácter exhaustivo en el art. 170.2 TRLHL, reproducido por el art. 22.2 RD 500/1990. El primero dispone:

«Únicamente podrán entablarse reclamaciones contra el presupuesto:

a) Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta ley.

b) Por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo.

c) Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de estos respecto a las necesidades para las que esté previsto».

El defecto de no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta ley, tendrá diversas consecuencias o efectos, dependiendo de las diferentes manifestaciones de gravedad:

– Así sería causa de nulidad radical, en consonancia con lo dispuesto en el art. 62 LRJPAC, la adopción del acuerdo por órgano distinto del Pleno, o la inválida constitución de la sesión plenaria en que se aprobó; por falta de convocatoria con la suficiente antelación; o por haber dejado de convocar a alguno de los miembros de la Corporación; o por celebrarse la sesión sin el quórum de asistencia mínimo previsto en el art. 46.1 c) LRBRL.

– Por contrario serían defectos subsanables la falta o incorrección de alguno de los documentos que ha unirse al Proyecto o error en el cálculo de las cantidades consignadas. Igualmente serían irregularidades no invalidantes aquellas omisiones que

no afectan directamente a la validez del acto, como la falta de dictamen de la Comisión Informativa.

– La omisión del crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo, obligaría a practicar la pertinente rectificación.

Las sentencias de los tribunales sobre la materia aplican estos criterios, si bien no escapa la dificultad de anudar los motivos de nulidad de los actos administrativos a la naturaleza reglamentaria del presupuesto, también defendida por los tribunales. Sirvan de ejemplo la STSPV de 30 de diciembre de 1994, por no tramitarse el presupuesto de forma bilingüe, en aplicación de la Ley autonómica o la STS de 18 de enero de 2000, que declara nulo el presupuesto por presentarse incompleto, concurriendo la entrega extemporánea de los anexos y otra documentación preceptiva que impidió el conocimiento y estudio por parte de los concejales para la aprobación inicial del presupuesto.

Y por último, el apartado c) art. 170.2, se encarga de dos supuestos como son: el de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados, o la manifiesta insuficiencia los ingresos de estos respecto a las necesidades para las que esté previsto. El primero de ellos hace referencia a la exigencia de nivelación presupuestaria, consecuencia del principio de equilibrio presupuestario recogido en el art. 165.4 TRLHL. Este requisito se acredita en el informe económico-financiero que se une al presupuesto, previsto en el art. 168.1 e) TRLHL. En cuanto a la insuficiencia de ingresos para atender a las necesidades previstas, ésta ha de ser «manifiesta», debiendo acreditarse mediante informe pericial u otro medio de prueba suficiente, no bastando que sólo sea «posible». En este sentido argumenta la STSJ de Baleares de 1 de diciembre de 2000.

#### *3.2.4.3.1.2. Aprobación definitiva.*

La fase de aprobación definitiva del Presupuesto aparece regulada en los apartados 1 y 2 del art. 169 TRLHL, art. 112. 3 LBRL, y art. 29 del RD 500/1990.

La aprobación definitiva puede hacerse de dos maneras:

a) Aprobación automática.

Si durante el plazo de exposición al público no se ha producido reclamación alguna. Se certificará este extremo y «el presupuesto se considerará definitivamente aprobado»

b) Aprobación definitiva mediante acuerdo plenario.

Si se presentaran reclamaciones, «el pleno dispondrá de un mes para resolverlas». Precisamente ha sido esta redacción de la Ley la que ha dado lugar al planeamiento de una cuestión, de gran trascendencia para las Corporaciones Locales: Si es pleno sólo ha de resolver las reclamaciones, o, también ha de proceder a una nueva aprobación del presupuesto. CALVO DEL CASTILLO<sup>260</sup> interpreta que el pleno sólo ha de resolver las reclamaciones, debiendo justificar que en el acto de aprobación definitiva no se presenta de nuevo el presupuesto para votación, presupuesto que ya ha sido aprobado inicialmente. Justifica dicha postura, en la interpretación del sentido propio de los preceptos que regulan la aprobación definitiva: art. 112.3 LBRL y 169.1 TRLHL<sup>261</sup> y por una interpretación teleológica, y por la aplicación del principio constitucional de eficacia, que conduce a interpretar que el tiempo de aprobación del presupuesto se agota con la aprobación inicial, y en este momento el pleno se limita a resolver las reclamaciones. Una vez resueltas el presupuesto adquiere la condición de aprobado definitivamente.

*3.2.4.3.1.3. Publicación del acuerdo de aprobación definitiva.*

La publicación del acuerdo de forma íntegra en el Boletín Informativo de la Corporación, cuando exista, y resumida por Capítulos en el BOP o equivalente autonómico, en todos caso, viene exigida por el apartado 3 del art. 169, que reproduce el 20.3 del RD 500/1990, y es congruente con el principio de seguridad jurídica para garantía de los ciudadanos y del publicidad de las normas que señala el art. 9.3 CE.

---

<sup>260</sup> CALVO DEL CASTILLO, V. «Comentarios Art. 168 a 171». Obra conjunta «Comentarios a la Ley de Haciendas Locales. Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales». Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2005. pp. 1227-1228.

<sup>261</sup> Art. 112.3 LBRL: «...una vez resueltas las (reclamaciones) que se hayan presentado, en los términos que prevea la ley, el Presupuesto definitivamente aprobado será insertado en el BOP...». Art. 169.1 TRLHL «...el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas (las reclamaciones).

Simultáneamente a la remisión del edicto al Boletín Oficial deberá remitirse copia del Presupuesto General, definitivamente aprobado, a la Comunidad Autónoma y a la Administración General del Estado— apartado 4, art. 20 RD 500/1990—.

#### *3.2.4.3.1.4. Publicidad formal.*

El apartado 7. del art. 169 dispone que «copia del Presupuesto y de sus modificaciones deberá hallarse a disposición del público, a efectos informativos, desde su aprobación definitiva, hasta la finalización del ejercicio».

Esta previsión, supone una novedad respecto a la normativa anterior, y una garantía de derechos para los ciudadanos, obligando al Ayuntamiento a tener un ejemplar disponible. Ciertamente, este derecho estaba garantizado tanto desde el punto de vista constitucional—art. 105 b)—que dispone que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a archivos y registros administrativos, salvo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Como desde el punto de vista legal. Así el apartado 1 e) del art. 18 LBRL incluye entre los derechos del ciudadano el de «ser informado previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución », por lo que su mayor virtualidad consiste en que permite al ciudadano una mayor comodidad en la solicitud y obtención de la información deseada. Así mismo cabe recordar que el derecho de «todos los ciudadanos a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones Locales y de sus antecedentes» por reconocimiento del art. 70.3 ya venía a amparar el de obtener una copia de Presupuesto.

### **3.3. Índice de Transparencia en los Ayuntamientos (ITA)<sup>262</sup>**

En base a los objetivos de la organización y las necesidades sociales de una mayor transparencia municipal, Transparencia Internacional España puso en marcha en 2008 el denominado índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), con el objetivo de obtener una adecuada radiografía de dichas entidades locales en cuanto a la información que proporcionan al público, y la que están dispuestas a proporcionar cuando se les solicita por parte de los ciudadanos.

---

<sup>262</sup> [http://www.transparencia.org.es/ITA\\_2014/Aspectos\\_destacados\\_ITA\\_2014.pdf](http://www.transparencia.org.es/ITA_2014/Aspectos_destacados_ITA_2014.pdf).

En la quinta edición del ITA (2014), se evalúa transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos España, y ello a través de un conjunto integrado de indicadores. Las seis Áreas de transparencia que evalúan en el ITA son las siguientes:

- a) Información sobre la Corporación municipal.
- b) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad.
- c) Transparencia económico-financiera.
- d) Transparencia en las contrataciones de servicios.
- e) Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas.
- f) Indicadores de la nueva Ley de Transparencia.

Otro objetivo del ITA, además de esta evaluación del nivel de transparencia, es fomentar la cultura informativa de las propios Ayuntamientos, ya que se les ofrece la posibilidad, durante un plazo determinado, de que incorporen en sus respectivas webs la información solicitada por TI-España. Esto contribuye, aparte de mejorar sus respectivas puntuaciones en el ITA, a lograr un aumento del nivel de la información útil e importante que estas corporaciones ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad.

Aparte de la situación individual de cada entidad local, con el ITA se llegan a conocer, además, aquellos aspectos en los cuales los Ayuntamientos españoles, a un nivel conjunto, presentan mayores o menores niveles de transparencia, bien en cuanto a su información económico-financiera, a la información urbanística, etc.

A través del ITA se busca, en definitiva, propiciar un mayor acercamiento de los Ayuntamientos a los ciudadanos, fomentando el aumento de la información que éstos reciben de las corporaciones locales, tanto sobre la situación de los propios Ayuntamientos, como sobre las actividades que realizan, y también sobre las prestaciones y servicios a los que pueden acceder los propios ciudadanos.

A todos los Ayuntamientos se les envió en Septiembre de 2014 el Cuadro de los 80 Indicadores que se iban a utilizar este año en las evaluaciones del ITA; en su mayor parte son los mismos que los utilizados en la edición anterior de 2012, si bien se han eliminado aquellos indicadores que publicaban ya la generalidad de los Ayuntamientos, y se han actualizado los contemplados como obligatorios por la Ley de Transparencia, a fin de evaluar el nivel en el que se encuentran los Ayuntamientos de cara a cumplir con

las citadas obligaciones de transparencia recogidas en dicho texto legal. Posteriormente se envió a los Ayuntamientos (Octubre 2014) un Cuestionario que contenía dichos 80 indicadores, una vez prerrelleno por TI-España, el cual recogía una puntuación derivada de una valoración previa y externa realizada por esta organización, la cual ha constituido una puntuación mínima de partida para cada Ayuntamiento, a la que se habrá añadido, en su caso, la correspondiente a la información nueva que los Ayuntamientos hayan podido incorporar en el Cuestionario y en su página web.

Los Ayuntamientos habrán podido acabar de cumplimentar el Cuestionario (o dar su conformidad al mismo), indicando la localización exacta de los datos que hayan incorporado respecto a cada indicador, de forma que TI-España haya podido realizar la oportuna verificación de dichos datos añadidos. El Cuestionario se ha enviado a cada Ayuntamiento en formato electrónico, así como unas Instrucciones detalladas para la cumplimentación del mismo.

La información que los Ayuntamientos hayan podido añadir en el Cuestionario en relación con los indicadores habrá aumentado consecuentemente su puntuación total, y por tanto la valoración global de su nivel de transparencia. Los Ayuntamientos que hayan otorgado su conformidad al mismo, o bien no hayan enviado la información solicitada habrán conservado y quedado valorados con la mencionada puntuación previa.

**2. NIVELES DE PUNTUACIÓN** Hay dos posibles niveles de puntuación en cada uno de los 80 indicadores que integran el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos 2014: a) 1 PUNTO: Si la información del Indicador está publicada en la Web del Ayuntamiento. b) 0 PUNTOS: Si no se publica la información en la Web municipal.

**3. RANKING FINAL DE TRANSPARENCIA** Finalmente, y en función de la valoración total obtenida por cada uno de los 110 Ayuntamientos evaluados (la suma de su puntuación en los 80 indicadores), TI-España ha elaborado una clasificación o ranking final de transparencia de dichos Ayuntamientos (valorados entre 1 y 100) tanto a nivel global, como en cada una de las seis áreas

Se acaba de publicar el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos 2014, elaborado por la organización Transparencia Internacional España. Cabe destacar en esta edición de 2014 que casi la totalidad de los Ayuntamientos han creado una página especial, dentro de su web, dedicada a un portal o apartado especial para la transparencia, y con una sección específica, en su gran mayoría, para los Indicadores del



ITA, lo que viene a evidenciar la clara apuesta por la transparencia de estos Ayuntamientos, respondiendo así a la clara voluntad y demanda de los ciudadanos y la sociedad civil de una mayor información por parte de las instituciones públicas.

Otra de las conclusiones más significativas del ITA 2014 radica en que las puntuaciones medias alcanzadas por el conjunto de los Ayuntamientos evaluados han sido claramente más altas a las de la edición precedente (2012), que a su vez había sido superior a la de los años anteriores. Así, la puntuación media general de los 110 Ayuntamientos en 2014 ha alcanzado 85´2 puntos (sobre 100), frente a la de 70´9 alcanzada en 2012, y de 70´2, 64´0 y 52´1, en 2010, 2009 y 2008 respectivamente. Además, en las seis Áreas de transparencia analizadas, las puntuaciones medias del conjunto de Ayuntamientos han sido superiores a las de la pasada edición, destacando esta mejora en dos áreas: f) Indicadores Ley de Transparencia (Ley obligatoria para los Ayuntamientos a partir de Diciembre 2015), en la cual el incremento ha sido superior a veintitrés puntos (85´8 en 2014, y 57´4 en 2012), habiendo sido claro también el incremento en el área c) Transparencia económico-financiera.

Los diecinueve Ayuntamientos que han obtenido la máxima puntuación posible, y por tanto, han compartido el primer puesto en el ITA 2014, han sido (por orden alfabético): ALCALÁ DE HENARES, ALCOBENDAS, ALCORCÓN, BADALONA, BARCELONA, BILBAO, GETXO, GUADALAJARA, LÉRIDA, MÓSTOLES, OVIEDO, PALMA DE MALLORCA, SABADELL, SAN CUGAT DEL VALLÉS, SORIA, TORREJÓN DE ARDOZ, TORRENT, VITORIA y ZARAGOZA. En 2012 habían sido ocho ayuntamientos los que habían alcanzado esta puntuación máxima, siendo en 2010 seis las corporaciones que la alcanzaron. Cabe recordar, además, que en 2008 sólo hubo un Ayuntamiento –el de Bilbao, pionero en transparencia- que obtuvo la calificación de Sobresaliente (90 ó más sobre 100); mientras que en 2009 habían sido ya 14, en 2010 fueron 21, y en 2012 lo obtuvieron 33, siendo 62 las corporaciones locales que han alcanzado en el ITA 2014 esta calificación de Sobresaliente. Cabe señalar, por otra parte, que en esta edición de 2014 ha habido un total de 102 Ayuntamientos (el 93%) que han Aprobado, esto es, han superado la puntuación de 50 puntos (sobre 100), mientras que en 2012 habían sido 87, siendo respectivamente 91, 79 y 55 los ayuntamientos que aprobaron en 2010, 2009 y 2008.

Por Grupos de tamaño, los Ayuntamientos más grandes han sido los que en 2014 han obtenido una mayor puntuación media, seguidos de los Ayuntamientos pequeños, aunque con una puntuación cercana a la de los medianos, que son los que por término medio han obtenido en esta edición la menor puntuación entre los tres grupos de tamaño.

A nivel de Género de los mandatarios, los Ayuntamientos gobernados por Alcaldesas han obtenido puntuaciones medias algo superiores a los gobernados por Alcaldes: 88´6 (Alcaldesas), frente a 84´2 (Alcaldes). El año 2012 habían sido 69´1 y 71´4 respectivamente, mientras que en 2010 habían mostrado unas diferencias similares, pero a niveles inferiores en ambos casos (68´0 y 70´7 respectivamente). En cuanto al criterio de Capitalidad de provincia, cabe señalar que los Ayuntamientos de las 50 Capitales de provincia han obtenido en 2014 una puntuación media de 82´4, por debajo de 88´9, que ha sido la obtenida por los restantes 60 Ayuntamientos que no son capitales de provincia. En 2012 las puntuaciones habían sido de 67´2 y 74´0 respectivamente.

Es de esperar, en definitiva, que los Ayuntamientos evaluados en el ITA, los cuales reúnen más de la mitad de la población española, sigan en los próximos años consolidando y ampliando en lo posible este alto nivel de transparencia, de acuerdo con el derecho a saber de los ciudadanos, facilitándoles así la consulta y el acceso directo a todo tipo de información de estas corporaciones municipales.

### **3.4. Índice de Transparencia en las Diputaciones Provinciales (INDIP)<sup>263</sup>**

Transparencia Internacional España puso en marcha, en 2013, la segunda edición del Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP), índice que persigue un doble objetivo: Por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de las Diputaciones Provinciales (incluidas las Diputaciones Forales, Cabildos insulares y *Consells* baleares), y por otra, impulsar y propiciar el aumento de la información que estas instituciones ofrecen a los ciudadanos y la sociedad en su conjunto. Dicha evaluación se lleva a cabo mediante un conjunto integrado de ochenta indicadores, pertenecientes a seis Áreas de transparencia.

---

<sup>263</sup> <http://www.transparencia.org.es/prueba/indice-de-las-diputaciones/>

Las seis Áreas de transparencia que se evalúan en el INDIP son las siguientes: a) Información sobre la Diputación Provincial, b) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad, c) Transparencia económico-financiera, d) Transparencia en las Contrataciones de servicios, e) Transparencia en materias de Servicios y Apoyo a Municipios, f) Indicadores nueva Ley de Transparencia. Con la aplicación de este Índice cada Diputación obtiene una puntuación individual, surgiendo así un ranking o clasificación del nivel de transparencia de las 45 instituciones analizadas (41 Diputaciones, 2 Cabildos insulares y 2 *Consells* baleares). Los indicadores que se utilizan para la evaluación tratan de abarcar así los aspectos informativos más importantes que se estima debe ofrecer a la ciudadanía una Diputación Provincial.

Aparte de la situación individual de cada Diputación, con el INDIP se llegan a conocer, además, aquellos aspectos en los que el colectivo de Diputaciones en su conjunto presenta mayores o menores niveles de transparencia, bien en cuanto a su información económico-financiera, a la información sobre contrataciones, etc.

A través del INDIP se busca, en definitiva, propiciar un mayor acercamiento de las Diputaciones a la sociedad, instituciones bastante desconocidas en general para los ciudadanos, fomentándose además el conocimiento de las actividades que realizan, especialmente las prestaciones y servicios que desarrollan para los municipios españoles.

El Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP) 2013, elaborado por la organización Transparencia Internacional España, para medir, a través de un conjunto de 80 indicadores, el nivel de transparencia de cuarenta y cinco Diputaciones (incluidas las Diputaciones Forales, y algunos Cabildos insulares y *Consells* baleares). Es la segunda edición que se lleva a cabo de este Índice.

El aspecto más destacable de los resultados del INDIP 2013 es el notable aumento que por término medio han alcanzado las Diputaciones en su valoración final, ya que mientras que en la anterior edición de este Índice la valoración media fue de 48´6 sobre 100, en esta ocasión la puntuación media de las cuarenta y cinco Diputaciones ha ascendido a 69´6 por 100, lo que denota el importante esfuerzo de transparencia y apertura informativa que en general han hecho las instituciones.

Aunque hay todavía un cierto grado de disparidad en el conjunto de las puntuaciones globales, ha disminuido sin embargo significativamente el número de

Diputaciones Suspensas, ya que en la anterior edición fueron 27 las que no llegaron a 50 sobre 100, mientras que en la presente edición sólo son 9 las Diputaciones que no han alcanzado el Aprobado. Por otra parte, en 2012 sólo dos Diputaciones habían alcanzado la calificación de Sobresaliente (90 o más sobre 100), mientras que en esta edición han sido once las Diputaciones que la han conseguido.

Las Diputaciones ganadoras en esta edición del INDIP son León y Valladolid, que han obtenido la máxima puntuación, siendo destacables igualmente las puntuaciones obtenidas por Orense, Tarragona, Vizcaya, Palencia, Valencia, Granada, Lugo, Barcelona y Huelva, que han obtenido la puntuación de Sobresaliente. Hay además doce Diputaciones que han alcanzado la valoración de Notable (entre 70 y 89), mientras que otras trece entidades han obtenido el Aprobado, con unas puntuaciones entre 50 y 69.

Cabe destacar, por otra parte, que casi dos tercios de las Diputaciones (29 de las 45 evaluadas) han creado un Portal específico de transparencia dentro de sus páginas webs, recogiendo en el mismo los indicadores del INDIP, lo cual viene a evidenciar su clara voluntad de hacer pública la variada información que se recoge en este Índice de transparencia.

En cuanto a las distintas Áreas de Transparencia, una asignatura pendiente que siguen teniendo las Diputaciones en general es su Transparencia económico-financiera, ya que la media colectiva en este área es de 60'2 sobre 100, aunque el área en la que han obtenido por término medio una menor puntuación es la que hace referencia a los indicadores de la nueva Ley de Transparencia (según el proyecto de Ley), obteniendo una puntuación de 58'7 sobre 100, siendo concretamente quince las Diputaciones suspensas en este Área de transparencia, lo que indica que aunque la mayoría de las instituciones están relativamente preparadas para la publicación de las informaciones previstas en esta próxima Ley, hay todavía un tercio de las mismas que no publican una parte significativa de los datos que van a ser exigidos obligatoriamente por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

De las seis Áreas de transparencia evaluadas (en el INDIP), la que presenta la mayor puntuación media global es la referente a las Relaciones con los ciudadanos y la sociedad, en la cual la media colectiva alcanza 83'2 sobre 100. Otras tres áreas en las que se obtiene por término medio un Notable son: Transparencia en contrataciones de

servicios (76'1), Transparencia en materia de servicios y apoyos a Municipios (75'4) e Información sobre la propia Diputación Provincial (73'0).

Si se lleva a cabo una segmentación de las Diputaciones en tres Grupos de tamaño (según la población provincial): a) Pequeñas (de menos de 400.000 habitantes; b) Medianas (entre 400.000 y 800.000) y Grandes (más de 800.000), el colectivo de las quince Diputaciones Grandes es el que alcanza una puntuación media mayor (71'9), mientras que el conjunto integrado por las quince Diputaciones Pequeñas queda en el segundo lugar del ranking, con una puntuación media de 69'4, siendo finalmente, las quince Diputaciones consideradas como Medianas son las que obtienen una puntuación media más baja (67'5).

Por otra parte, es importante recordar que en este Índice, lo mismo que ocurre en otros Índices de transparencia que elabora TI-España, sólo se valora si la información requerida está o no públicamente disponible, pero no se evalúa la calidad de la información publicada, ni tampoco la calidad de la gestión de los gobiernos provinciales.

Cabe destacar finalmente que los resultados medios obtenidos en esta segunda edición del INDIP (69'6) son más altos que los que se alcanzaron en la segunda edición (2009) del Índice de Transparencia en los Ayuntamientos (64'0), así como también respecto a los obtenidos por término medio en la segunda edición (2011) del Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (59'6), aunque son claramente inferiores a la puntuación media habida en la segunda edición del Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (79'9). Se confirma en todo caso que al igual que ha ocurrido progresivamente en los Ayuntamientos, en los Organismos del Agua, y en las Comunidades Autónomas, las Diputaciones también han mejorado sus respectivos niveles de transparencia en la segunda edición de su Índice.



**PARTE SEGUNDA**

**EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE PALENCIA**





## 4. CAPÍTULO IV: EL PASADO.

### 4.1. Principales reformas administrativas como políticas públicas.

#### 1.1.1 El Contexto.

El municipio de Palencia cuenta con una población de 80.178 habitantes<sup>264</sup>. En la actualidad su Corporación Municipal está formada por 25 miembros: el Alcalde y 24 concejales de los grupos políticos con representación municipal: PP, PSOE e IU. Para el ejercicio de 2015 el Presupuesto General consolidado asciende a la cantidad de 72.935.398,14 euros, y cuenta con una plantilla de 578 empleados municipales.

La organización administrativa del Ayuntamiento de Palencia, se estructura funcionalmente en cinco Áreas de Gobierno, comprendiendo a una o varias unidades homogéneas de la actividad administrativa municipal y adscritas a ellas, en ocho Servicios.

Las Áreas son centros gestores que agrupan a varios Servicios, así como a otras unidades administrativas que configuran un bloque funcional homogéneo.

Los Servicios son unidades organizativas a los que les corresponde una o varias unidades funcionales concretas. Estos podrán estructurarse en otras unidades administrativas.

Se entiende por unidades administrativas aquellos elementos organizativos básicos que carecen de potestades para dictar actos administrativos con efectos frente a terceros.

Por acuerdo del pleno del Ayuntamiento de fecha 24 de junio de 2011, las Áreas de Gobierno, ostentan las siguientes atribuciones:

- **Área de Organización, Personal y Modernización Administrativa:** El Área comprende: Personal; coordinación y organización; información y registro; estadística; salud laboral; innovación, nuevas tecnologías e informática; policía y seguridad ciudadana; protección civil; extinción de incendios; tráfico, transporte urbano y servicio de ORA.

---

<sup>264</sup> Datos INE 22 de diciembre de 2014.

- **Área de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente:** El Área comprende: Urbanismo; promoción de viviendas; medio ambiente; desarrollo sostenible; obras; infraestructura.
- **Área de Hacienda:** El Área comprende: Hacienda, Patrimonio, Contratación, Adquisiciones y Recaudación.
- **Área de Cultura, Turismo y Fiestas:** El Área comprende: Cultura, Festejos y Turismo.
- **Área de Empleo, Desarrollo Económico, Innovación, Comercio y Servicios Sociales:** El Área comprende el ejercicio de atribuciones de las siguientes materias: Bienestar Social; CEAS; salud; juventud; infancia; consumo; mujer; familia; igualdad de oportunidades; mayores; voluntariado social; cooperación al desarrollo e inserción laboral; promoción desarrollo económico; plaza de abastos y mercados; Agencia de Desarrollo Local; Comercio; Cementerio y actividades relacionadas con los servicios funerarios.

La Administración municipal se encuentra ubicada en la Casa Consistorial y en varios Centros administrativos: Edificio Canónigas, Edificio Mariano Timón; Edificio Agencia de Desarrollo, Policía Local, Bomberos; CEAS; Escuelas Taller; Patronato Municipal de Deportes, Biblioteca Municipal; Oficina de Recaudación.

Su apuesta por la innovación y los proyectos de colaboración público privada son algunos de los principales elementos en los que descansa sus principales ejes de desarrollo. En el año 2014 la Secretaría General de Ciencia, Tecnología e Innovación, del Ministerio de Economía y Competitividad, le concedió la distinción de Ciudad de la Ciencia y la Innovación, distinción que reconoce su papel fundamental para lograr la cohesión de los agentes de innovación gracias a su cercanía a los ciudadanos, a las empresas y a las instituciones y organismos públicos; realizando un importante esfuerzo para potenciar las infraestructuras innovadoras científicas, tecnológicas y sociales. Estas premisas han convertido a Palencia en un referente del movimiento *Smart city* en el ámbito nacional.

Con esta perspectiva, el Ayuntamiento de Palencia define su Plan Estratégico 2012-2020, pilar para diseñar una estrategia de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, objetivos que plantea y recoge de forma transversal, orientados a su nuevo modelo de desarrollo y entre los que destaca la apuesta por una verdadera

Administración 2.0 como parte uno de sus ejes estratégicos, potenciando la utilización de las tecnologías de la información y comunicación como elemento clave para mejorar los servicios públicos, y reforzar los procesos democráticos.

#### **4.1.2. Administración Electrónica.**

En el año 2007, se aprobó la Ley de Acceso Electrónico a los Ciudadanos de los Servicios Públicos (LAECSP), cuya finalidad es promover el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos. En virtud de esta Ley, los ciudadanos podrán realizar todas sus gestiones administrativas por medios electrónicos. De esta forma, las Administraciones quedan obligadas a ofrecer sus servicios por Internet, dispositivos móviles o cualquier medio electrónico futuro.

En este sentido, la LAECSP cambió radicalmente el panorama de la Administración Electrónica, ya que pasó de ser una iniciativa a instancias de la Administración Pública, que definía, implantaba, y gestionaba estos servicios a disposición del ciudadano, a constituirse en un derecho del ciudadano a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos y por tanto como una obligación para éstas.

Esta nueva concepción obligó a definir unas áreas de actuación sobre las que la LAECSP actúa directamente y sobre las que se define un plan de actuación al que el Ayuntamiento de Palencia dio respuesta mediante la implementación de una serie de medidas que seguidamente pasamos a describir.

Entre las áreas de actuación están las siguientes:

##### ***4.1.2.1. Adaptación de procedimientos administrativos a la tramitación electrónica.***

Con la Administración Electrónica, las EELL pueden ofrecer servicios a los ciudadanos por medios electrónicos. Estos servicios se traducen en procedimientos administrativos que normalmente no están adaptados a la Administración Electrónica. Para la correcta gestión electrónica de los mismos resultaba necesaria una herramienta de gestión de expedientes que las automatice y permita a los ciudadanos la iniciación, consulta y resolución telemática de los mismos.

Por ello resultaba necesaria, previamente, una actuación de simplificación y racionalización de los procedimientos no sólo para su posterior integración en la Administración Electrónica, si no para una gestión más eficiente de la actuación administrativa y mejora de la calidad de los Servicios Públicos ofrecidos a los ciudadanos.

Igualmente, para que el ciudadano pueda conocer y acceder a los servicios administrativos que el Ayuntamiento está ofreciendo a través de Internet, era necesario que existiera un inventario de estos procedimientos publicado en Internet, y que el ciudadano pudiera consultar para conocer toda la información relativa al procedimiento de su interés, así como su fórmula telemática de tramitación.

Otro de los derechos del ciudadano reconocido en la LAECSP, es el de no aportar datos que ya obren en poder de las Administraciones. Esto implica que cada Administración Pública debe poner a disposición del resto de Administraciones los datos en formato electrónico que disponga de los ciudadanos para que el resto de las Administraciones conozca los datos y documentos que dispone esa Administración, ésta debe contar con un inventario de estos datos, junto con su forma de acceso a los mismos desde otras Administraciones.

La LAECSP contiene disposiciones específicamente dedicados a estos aspectos, que se pasan a detallar:

- Realización de un inventario y clasificación de procedimientos.
- Realización de un proceso de racionalización de procedimientos administrativos.

Por su parte, el art. 34 de la LAECSP indica que la aplicación de los medios irá siempre precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio en el que se deben considerar, al menos, los siguientes aspectos:

- La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos.
- La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.

- La reducción de plazos y tiempos de respuesta.
- La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.

Esto no significa que sea obligatorio que las EELL gestionen sus procedimientos administrativos por medios electrónicos sino que en el caso de hacerlo, será bajo criterios de simplificación administrativa, llevando a cabo una racionalización y simplificación de los procedimientos administrativos.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española<sup>265</sup> el término «simplificación», en acepción única, equivale a «acción y efecto de simplificar», y «simplificar» es, en primera acepción<sup>266</sup>, «hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo». De este modo, por «simplificación administrativa», en una definición sencilla, puede entenderse toda actividad a hacer «más sencilla, más fácil y menos complicada la actuación de las AAPP.

Desde la perspectiva de la Administración, especialmente en las dos últimas décadas, la simplificación se asume como una política pública, esto es, como una función o un contenido esencial e inexcusable de la agencia de cualquier gobierno, administración u organismo público. Y ello porque la simplificación constituye una herramienta fundamental para incrementar la eficacia, la eficiencia y la seguridad de cualquier proceso administrativo y como demanda reiterada de los destinatarios de las AAPP.

Como es sabido, la simplificación administrativa actúa básicamente sobre los procedimientos administrativos. Así, el documento de la Unión Europea (UE) «Aplicación de una Política de Simplificación Administrativa en los Estados miembros»<sup>267</sup>, recomienda a éstos, entre otras medidas, prestar una atención particular a la «mejora de la tramitación mediante la normalización y reducción de la cantidad de formularios y declaraciones empleados en materia de contabilidad, asuntos sociales y estadísticas».

---

<sup>265</sup> Real Academia Española, 22ª edición. Madrid. 2001.

<sup>266</sup> En 2ª acepción, propia de la ciencia matemática, equivaldría a «reducir una expresión, cantidad o ecuación a su forma más breve y sencilla», que sería aplicable por analogía a los procedimientos administrativos en cuanto a procesos y secuencias.

<sup>267</sup> Recomendación del Consejo de 28 de mayo de 1990 (DOCE núm. 1. 141/55)

Pese a que los términos «simplificación administrativa» y «simplificación de procedimientos» suelen utilizarse indistintamente en la práctica y, que a menudo se consideran equivalentes, lo cierto es que el concepto de simplificación administrativa es más amplio que el de simplificación procedimental, pudiendo afectar a cuestiones estrictamente ajenas al procedimiento administrativo como la accesibilidad de los servicios públicos o la transparencia en el proceso de toma de decisiones por los sujetos públicos.

Con motivo de las recomendaciones de las organizaciones internacionales, especialmente de la UE y de la OCDE, aparece un nuevo concepto o programa que a veces se confunde y en ocasiones se superpone al de simplificación. Se trata de la denominada «política de reducción de cargas administrativas».

De acuerdo con el manual Internacional del Modelo de Costes Estándar de la OCDE<sup>268</sup>, se entiende por «costes administrativos» los costes habidos por las empresas, el sector asociado, los poderes públicos y los ciudadanos para cumplir las obligaciones legales de facilitar información sobre sus actividades o su producción, ya sea a las autoridades públicas, ya sea a entidades privadas. El término «información» ha de interpretarse en el sentido más amplio posible.

La información que ha de prestarse a la Administración puede ser de dos tipos: a) información que las empresas recopilarían aun cuando no lo exigiera la legislación, y b) información que no se recogería de no existir disposiciones legislativas al efecto. Los costes asociados a esta última se conocen como «cargas administrativas».

Algunas cargas administrativas son necesarias si están exigidas por el interés general o quieren alcanzar los objetivos subyacentes de la legislación, como cuando la información es necesaria para garantizar la transparencia de los mercados. Pero hay también numerosos casos en los que es posible racionalizar y reducir las cargas sin poner en cuestión los intereses generales o los objetivos subyacentes. Estas últimas cargas, son las que se consideran a todas las luces innecesarias.

Desde este punto de vista, la política de reducción de cargas administrativas puede definirse como el conjunto de medidas o actuaciones promovidas por el Gobierno y las AAPP para aminorar las obligaciones o cargas de cualquier clase que éstas imponen a ciudadanos y empresas en el desarrollo de su actividad, a la que la UE se ha

---

<sup>268</sup>«OCDE Internacional SCM Manual», disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>

referido en diversos documentos relacionados con la política de calidad normativa como *better regulation*.

4.1.2.1.1. Modelo de Inventario y clasificación de procedimientos del Ayuntamiento de Palencia.

La Disposición Final Tercera de la Ley exigía a cada Administración a «hacer pública y mantener actualizada la relación de [...] procedimientos y actuaciones»

En cumplimiento de dicha obligación, y como una de las líneas del Plan Estratégico de Modernización, el Ayuntamiento de Palencia elaboró en el año 2010 un Manual de Servicios y Procedimientos.

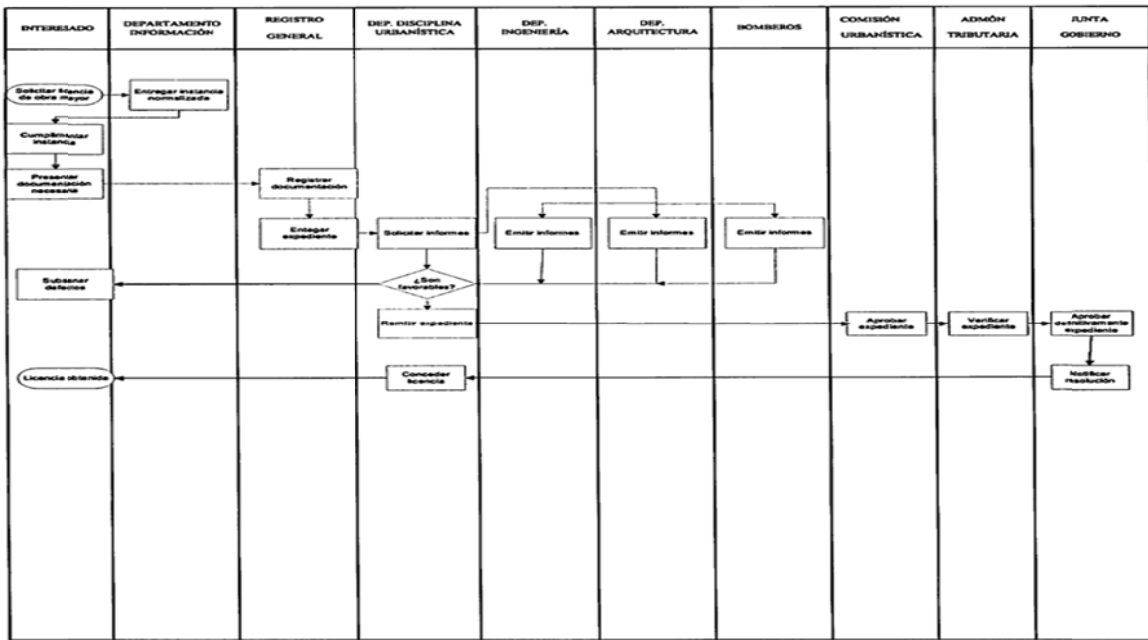
Un primer paso en esta línea, consistió en la realización de un inventario de procedimientos, de acuerdo con un formulario preparado por la Red de Municipios Digitales, en el que se recogió la siguiente información, en un total de 60 procedimientos:

- Fecha de la identificación/ revisión del procedimiento.
- Área, Servicio, Unidad propietaria del procedimiento dentro de la organización.
- Título o denominación utilizada para el procedimiento.
- Código que se utiliza para la identificación del procedimiento utilizando una agrupación de los diferentes procedimientos.
- Forma de iniciación, donde se especifica si es a solicitud del interesado o de oficio.
- Objeto, donde se describe el procedimiento en sí.
- Marco legal asociado al procedimiento.
- Tramitación básica, información sobre plazos normativos o de resolución de los mismos, así como consideraciones generales o complementarias de los procedimientos.

Una vez realizada la primera etapa, consistente en la identificación, inventario y racionalización de los procedimientos, en la segunda etapa se procedió a la integración

de los mismos en el sistema de gestión de expedientes y en otros soportes que pudieran desarrollarse, como el sistema de información de la ventanilla única.

Junto a lo señalado, la descripción del procedimiento se completó con un diagrama de flujo de la tramitación de cada expediente poniendo de manifiesto su recorrido de modo gráfico.



Fuente: Elaboración propia.

#### 4.1.2.1.2. Modelo del Ayuntamiento de Palencia de reducción de cargas administrativas

En 2007 el Gobierno de la Nación inició un programa sistemático de reducción y eliminación de cargas administrativas: el «Programa de Mejora de la Reglamentación y de Reducción de Cargas Administrativas», aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007<sup>269</sup>.

El Programa daba respuesta al «Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la UE»<sup>270</sup>.

<sup>269</sup> Publicado por Resolución de 23 de mayo de la Secretaría General para la Administración Pública (BOE 140, de 12 de junio)

<sup>270</sup> Comunicación COM (2007) 23 final de la Comisión Europea del Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2007. En <http://www.eurlex.europa.eu>



El Programa de Mejora español preveía la creación de un Grupo de Alto Nivel presidido por el MAP que se encargaría de redactar un «Plan de Acción de Reducción de Cargas Administrativas».

El «Plan de Acción», aprobado en 2008<sup>271</sup>, contemplaba mecanismos de colaboración entre la AGE, las CCAA y las EELL. Fruto de esa colaboración, fue el Convenio entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la FEMP que tuvo lugar el 17 de febrero de 2009, en el que se acordó la realización de un Proyecto piloto de reducción de cargas administrativas y en el que participó el Ayuntamiento de Palencia, junto con otros diez municipios.

En este contexto se establecieron diferentes acciones, siendo la primera de ellas el desarrollo del Proyecto Piloto de reducción de cargas administrativas.

Teniendo en cuenta el objetivo del proyecto, la metodología se realizó mediante un estudio de los 10 procedimientos o servicios más demandados por la empresas, priorizando en primer lugar los más solicitados.

En dicho estudio se diferenciaron tres fases:

I.- Fase 1: Identificación de los procedimientos o servicios más solicitados por las empresas.

Un primer proceso consistió en la realización de un inventario de procedimientos más demandados por las empresas.

Así se realizó un estudio detallado de los siguientes procedimientos:

- Licencia de obras mayor.
- Licencia de obras menor.
- Licencia de actividad.
- Licencia de apertura.
- Licencia de ocupación de vía pública con mesas y sillas.
- Licencia de ocupación de vía pública con motivo de ejecución de obras: contenedores, andamios, vallas, zanjas, grúas-torre y camiones grúa.
- Licencia de primera ocupación de viviendas y locales comerciales.

---

<sup>271</sup> Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas. Gobierno de España, junio de 2008.

- Licencias ocupación aparcamiento regulado.
- Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras.
- Impuesto de Actividades Económicas.

II.- Fase 2: Identificación de las obligaciones de información existentes en cada procedimiento o servicio.

En este segundo paso se identificó las obligaciones de información existentes en cada procedimiento o servicio, analizando las siguientes cuestiones:

- ¿A qué sector afecta el procedimiento?
- ¿En qué normativa se regula este procedimiento o servicio?
- ¿En qué procedimiento o servicio se recoge alguna obligación de información de las empresas hacia la Administración local o hacia terceros?
- Obligaciones de información que supongan una Autorización
- Obligaciones de información que supongan una Comunicación
- Obligaciones de información que supongan la inscripción de un registro
- Obligaciones de información que supongan una llevanza de libros
- Obligaciones de información que supongan presentación de facturas
- Obligaciones de información que supongan pagos de impuestos
- Obligaciones de información que supongan una solicitud de distintivos
- Obligaciones de información que supongan una información a terceros u obtención de consentimiento a terceros

III.- Fase 3: Descripción de las obligaciones de información detectadas en cada procedimiento o servicio.

Por último y considerando las obligaciones de información detectadas en el apartado anterior, se procedió a hacer una breve descripción de las mismas, con el siguiente detalle:

- ¿En qué normativa se regula? Especificar si es estatal, autonómica o local.
- Nombre de la OI.
- Descripción de la OI.
- Descripción de los requerimientos de datos.
- Descripción de las actividades administrativas.
- Periodicidad o frecuencia.
- Modelos.
- Modos de presentación.
- Plazo para resolver.
- Efecto del silencio.
- Unidad gestora.

LICENCIA DE OBRA MAYOR	
Descripción	Tienen la consideración de obras mayores aquellas que por la trascendencia de las actuaciones exigen una tramitación y documentación rigurosa, para que quede perfectamente definida y garantizada su correcta ejecución y condiciones de seguridad.
Iniciación	<p>A instancia del interesado o su representante legal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Impreso normalizado.</li> <li>▪ Proyecto técnico visado por el Consejo Oficial correspondiente al técnico que lo redacte.</li> <li>▪ Estudio de Seguridad y Salud.</li> <li>▪ Hoja de encargo para la dirección facultativa, visada por el Colegio Oficial correspondiente.</li> <li>▪ En obras de Nueva Planta, deberá aportarse la Alienación y Ficha Urbanística, del solar, proyecto relativo a las infraestructuras comunes de telecomunicaciones y anexo justificativo del cumplimiento del Reglamento de accesibilidad y supresión de barreras.</li> </ul>
Tramitación	<p>Se presenta el impreso normalizado en el Registro General. El expediente llega al departamento de disciplina urbanística. En este departamento el técnico solicita a los departamentos de Arquitectura, Ingeniería y Bomberos los informes pertinentes sobre la obra a realizar.</p> <p>Reunidos los tres informes, el técnico de disciplina urbanística, si los informes son favorables, remite el expediente a la Comisión de Urbanismo, una vez aprobado por la comisión de Urbanismo se remite a la Administración Tributaria para que verifique la tasa y la Junta de Gobierno aprueba definitivamente el expediente notificándose al interesado.</p> <p>El técnico si los informes no son favorables: se requiere por diez días al interesado para que subsane los defectos. Una vez que el interesado haya subsanado los defectos se remite nuevamente a los tres departamentos y una vez que el informe es favorable se sigue el trámite descrito anteriormente.</p>
Plazos	<p>Tres meses a partir del cual tendrá efectos del silencio positivo.</p> <p>La duración del expediente varia dependiendo de los informes solicitados a los diferentes departamentos.</p>
Coste	3% en concepto de Tasas por otorgamiento de licencias Urbanísticas, y de 2,63% en concepto de Impuesto de construcciones instalaciones y obras. Ambas cantidades se autoliquidarán.
Marco legal	<p>Ley 30/92 de 26 de noviembre del RJAP y PAC, modificada por la Ley 4/99 de 13 de enero.</p> <p>Ley 5/99 de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León, modificada por la Ley 4/2008 de 15 de Septiembre de medidas sobre Urbanismo y Suelo.</p> <p>Reglamento Urbanístico de Castilla y León ( Decreto 22/2004 de 2 de enero)</p> <p>Ordenanza Fiscal 2010.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Avanzando algo más en lo iniciado, se llevo a cabo una última fase consistente en la cuantificación de los ahorros derivados de las decisiones de reducción de cargas para ciudadanos y empresas.

La propia definición de cargas administrativas, delimitó claramente el objetivo al que va dirigido la reducción de cargas y quiénes son los principales beneficiarios de este proceso.

En esta fase, dirigida a la medición de los costes económicos generados por las cargas impuestas por la normativa a empresas y operadores económicos generados se realizó mediante la siguiente metodología: la medición, cuantitativa y expresada en euros, de la carga administrativa se efectuó multiplicando tres valores: 1º.- la población que debe cumplir la carga; 2º.- la frecuencia anual con la que se realiza; y, 3º el coste unitario de cumplir la carga.

El coste unitario de cada carga se tomó de la «Guía Metodológica» del RD 1083/2009. Así a título de ejemplo se relacionan la cuantificación de algunos costes unitarios:

		LICENCIA DE OBRA MENOR				LICENCIA OCUPACION DOMINIO PUBLICO			
		Proced. comunicado		Proced. abreviado		Proced. comunicado		Proced. abreviado	
Eur.		nº ud.	coste	nº ud.	coste	nº ud.	coste	nº ud.	coste
1	Presentar solicitud presencialmente	x	1	80	x	1	80		
2	Presentar solicitud electrónica			0			0		
3	Presentación convencional de documentos	x	3	15	x	3	15		
4	Presentación de com. presencialmente			0			0		
5	Presentación de com. electrónicamente			0			0		
6	Presentación electrónica de documentos			0			0		
7	Aportación de datos	x	1	2	x	1	2		
8	Presentación de copias compulsadas			0			0		
9	Presentación de un informe o memoria	x	1	500			0		
10	Obligación de conservar documentos	x	1	20	x	1	20		
11	Inscripción convencional en un registro			0			0		
12	Inscripción electrónica en un registro			0			0		
13	Levanza de libros			0			0		
14	Levanza de libros en vía electrónica			0			0		
15	Auditoría/controles por org. Prof. externos			1500			0		
16	Información a terceros			0			0		
17	Formalización en doc. Públ. de hechos/doc.			500			0		
18	Obligación de comunicar o publicar			0			0		
	<b>Coste total</b>		<b>0</b>	<b>Coste total</b>	<b>617</b>	<b>Coste total</b>	<b>117</b>		

		LICENCIA DE OBRA MENOR				LICENCIA OCUPACION DOMINIO PUBLICO			
		Proced. comunicado		Proced. abreviado		Proced. comunicado		Proced. abreviado	
		Propuesta	Ahorro	Propuesta	Ahorro	Propuesta	Ahorro		
Renovación automática autorizaciones/licencias	175								
Eliminación trámites	75							x	225
Implantación tramitación proactiva	100								
Tramitación mediante intermediarios	35								
Establ. Respuesta inmediata	200								
Reducción plazos respuesta Admón		33%	50	50%	60				
Sistemas ayuda a la cumplimentación	30	x	30	x	30				
Campañas información a los interesados	15	x	15	x	15				
	<b>Coste total</b>		<b>50</b>	<b>Coste total</b>	<b>105</b>	<b>Coste total</b>	<b>225</b>		

Fuente: Elaboración propia

### 4.1.3. Portal Web.

El portal web es el soporte electrónico de los servicios para la Sede Electrónica y la información administrativa de la Entidad.

El Ayuntamiento de Palencia dispone de una web municipal. La página web se actualiza de forma periódica. Desde el año 2012 se han publicado 1.565 noticias lo que supone una medida de más de 500 publicaciones al año.



Fuente: web municipal.

El Ayuntamiento de Palencia ha renovado su portal institucional dotándolo de nuevos servicios electrónicos modernos y avances tecnológicos, y es que, todo contenido que se introduce en el portal se clasifica en tres sistemas: temático, destinatario final, y si pertenece o no a uno de los servicios definidos, con el objeto de que el usuario final pueda localizar la información desde varios puntos del portal sin necesidad de conocer que unidad administrativa lo gestiona.

Esta nueva web tiene como principal objetivo establecer una relación más cercana y fluida con el ciudadano, es decir, continuar con el compromiso marcado de ser transparentes en todos los ámbitos del Ayuntamiento y hacerlo además aprovechando las nuevas tecnologías.

El nuevo portal ofrece información más completa y localizable, motores de búsqueda de acceso rápido siempre visibles, estructura clara, sencilla e intuitiva. Máxima accesibilidad y usabilidad para todos los ciudadanos.

Cuenta con conexión con redes sociales, herramientas totalmente implantadas en la sociedad actual como fuentes de información e interacción tanto personal como con las instituciones (*Facebook, Twitter*).

Su estructura está preparada para albergar la conexión con su Sede Electrónica, con implantación iniciada y su continuidad será el siguiente paso en la modernización de la administración que permitirá a todos los ciudadanos realizar los trámites que necesiten como si fuera presencial.

En cuanto a los servicios que ofrece el portal, se ponen a disposición de los ciudadanos 50 Servicios Públicos electrónicos a nivel informativo, interactivo y/o transaccional, según proceda:

1. **Información institucional:** Amplia y exhaustiva información sobre el Ayuntamiento de Palencia (áreas, departamentos, etc.) y sus organismos autónomos, Patronato Municipal de Deportes; Grupos municipales; Medios de Comunicación; Consejos Municipales; Atención al Ciudadano, Plan de Calidad; Organigrama y RPT, Presupuesto General, Normativa y Ordenanzas; Calidad.

2. **Transmisión de Plenos:** Transmisión en directo del pleno municipal, así como acceso a una hemeroteca de los plenos ya emitidos.

3. **Servicio de Atención al Ciudadano:** Información, Registro, Estadística, Ventanilla Única,

4. **Ciudad:** informa sobre Avisos, Policía Local, Mapa interactivo, Bomberos, Transporte; protección Civil y Farmacias de Guardia.

5. **Te ofrecemos:** Informa sobre la Agencia de Desarrollo Local, Cultura y Fiestas.

6. **Becas, premios y concursos:** Toda la información relacionada con las becas, premios y concursos convocados u organizados por el Ayuntamiento; organizadas cronológicamente, búsquedas por palabras y filtrado entre fechas.

7. **Perfil del Contratante:** Los procesos de contratación o licitación pública (obras, suministros, servicios, consultoría y asistencias, etc.). Entre otra, la información a consultar será: el anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia y obtener los pliegos de cláusulas administrativas, la memoria, los presupuestos, etc. Asimismo, dispone de un buscador por palabras y filtrado entre fechas.

8. **Empleo público:** Permite recoger todos los detalles de cada convocatoria de empleo público y bolsas de trabajo: bases, listas de admitidos y excluidos, aprobados, etc.

9. **Formación:** Actividades formativas organizadas o impartidas por la Diputación: cursos, seminarios, congresos, encuentros o jornadas.

10. **Normativa:** Normativa de interés para el Ayuntamiento y los ciudadanos.

11. **Subvenciones y Ayudas:** Subvenciones y ayudas convocadas y /o gestionadas por el Ayuntamiento de Palencia en todos sus ámbitos.

12. **Noticias:** Aspectos más destacados y noticiables de la realidad institucional palentina. Organizado mediante un calendario, y dispone de un histórico y buscador de noticias por palabras y acotado entre fechas.

13. **Agenda de Actividades:** Consultar de manera organizada los distintos eventos y actividades en los que participa el Ayuntamiento. Se organiza mediante un calendario, y dispone de un histórico y buscador de actividades por palabras y acotado entre fechas.

14. **Novedades:** Apartado de rápido acceso donde se publican los contenidos que sean novedad en el portal.

15. **Buzón de sugerencias:** Espacio donde expresar sus sugerencias, quejas, etc., y hacerlas llegar al Ayuntamiento. Se plantea, a modo de formulario *on-line* para enviar por *email*.

16. **Procedimientos y Trámites:** Apartado en el que se recopilan los trámites que se pueden realizar con el Ayuntamiento indicando los documentos que se precisan, lugar de presentación, modelos, etc.

17. **Servicio de mapas y cartografía:** Servicio para la publicación de mapas provinciales y municipales (*raster* o vectorial) con información acerca de carreteras, red fluvial, mapas de disponibilidad cartográfica, etc.

18. **Correo electrónico:** Acceso a los buzones electrónicos *on-line* para leer, enviar y recibir *emails*, por parte de los Ayuntamientos y los empleados provinciales.

19. **Portal del Empleado:** Espacio restringido para el personal de la Diputación: correo corporativo, noticias, formación, relleno y envío de modelos internos, documentación, legislación, etc.

#### **4.1.4. Sede Electrónica.**

A través del portal web se accede a la oficina virtual del Ayuntamiento, su Sede Electrónica, definida en el art. 10 de la LAECSP como una dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias.

La Ley dispone que cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

La Sede Electrónica consiste, por lo tanto, en una serie de páginas web alojadas en un servidor al que se puede acceder desde equipos remotos mediante la conexión a una dirección URL, bajo la forma <http://> y a través de la cual se podrá tener acceso a los servicios de la Administración Electrónica, y donde se integran los servicios de teletramitación que dispone el Ayuntamiento.

La Sede Electrónica del Ayuntamiento de Palencia, desarrollada en el año 2012, es la dirección web segura, <https://sede.aytopalencia.es>, disponible para los ciudadanos a través de las redes de telecomunicaciones mediante la cual el ayuntamiento difunde información y presta servicios. La titularidad de la Sede Electrónica comporta la responsabilidad respecto a la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios.

- **Titular de la Sede:** Ayuntamiento de Palencia
- **Órgano de gestión de la Sede:** El órgano responsable de la gestión de los contenidos y servicios accesibles desde esta Sede es de la Concejalía de Organización, Personal y Modernización Administrativa.
- **Calendario de días inhábiles**
- **Cumplimiento de la LOPD**



- **Relación de certificados digitales** y otros mecanismos de identificación y firmas electrónicas admitidas en la sede para la autenticación e identificación de los interesados y para la firma electrónica de las solicitudes.
- **Verificación** de certificados de la Sede.
- **Interrupciones** del funcionamiento de la Sede.



Fuente: Sede Electrónica.

En cuanto a los servicios que ofrece la Sede, se estructura en:

- **Trámites destacados y gestiones:** se incluye los siguientes trámites: certificado de empadronamiento, volante de empadronamiento y tramitación de quejas y sugerencias.
- **Carpeta del Ciudadano:** la Carpeta del ciudadano es un servicio online que habilita un canal de comunicación con el Ayuntamiento de Palencia permitiendo la consulta, previa identificación, a información personal. Permite a los ciudadanos consultar sus datos personales almacenados en las bases de datos de la Entidad, en un entorno completamente seguro y confidencial de
  - **datos del Padrón de Habitantes,** como domicilio de empadronamiento, personas que conviven en el domicilio;

- **datos fiscales** que constan en las bases de datos del Ayuntamiento, como titularidad de objetos tributarios, domiciliación de impuestos.
- e información sobre los **expedientes** abiertos que ha realizado.
- o **Verificación de documentos electrónicos:** la sede Electrónica dispone de un módulo para la verificación de los documentos electrónicos emitidos por el Ayuntamiento que incluyen un Código de Verificación Segura. Este sistema permite al usuario y a otras Administraciones cotejar el documento en su poder con el original electrónico almacenado en el repositorio de documentos (ABSDoc).
- o **Buzón de Notificaciones Telemáticas Seguras.**
- o **Gestión de la representación:** la Sede Electrónica dispone de capacidad de gestión de la representación a través de los certificados de representación emitidos por Agencias Certificadoras competentes en esta materia.
- o **Ruta Guiada:** se dispone en todas la páginas de la capacidad de realizar la ruta accesible por los usuarios para retomar aquellas direcciones previas que conforman la ruta hasta la *url* final donde se hallan.

#### **4.1.5. Portal de Transparencia.**

##### **4.1.5.1. Objetivos.**

En el año 2012, antes de la publicación de la LTBG, el Ayuntamiento de Palencia, desarrolló su Portal de Transparencia con objetivo de reforzar la confianza de la ciudadanía y empleados públicos, entendiendo que ello obliga a la Administración a organizar y clasificar toda la información que produce. Y lo que es más importante, todos los miembros de una administración transparente están obligados a rendir cuentas de su actividad, lo que dificulta, si no impide, la comisión de actos ilícitos. Pretende, asimismo estimular la participación ciudadana en los asuntos municipales, creando una nueva opción de interacción con la ciudadanía.

Como ventajas de la Transparencia se entendió que ofrece:

- **Confianza de la ciudadanía y empleados públicos:** Cuanto mayor conocimiento tiene la ciudadanía de su administración, mayor legitimidad social le confiere; los/las empleados/as públicos/as trabajan con mayor seguridad si cuentan con una información abierta.

- **Ordenación interna de su información:** la necesidad de transparencia obliga a la administración a organizar y clasificar toda la información que produce.
- **Conocimiento exacto de su actividad:** con toda la información ordenada, la administración sabe en todo momento con qué cuenta, por lo que sus decisiones se basarán en información veraz y actualizada.
- **Persecución de actividad irregular:** todos los miembros de una administración transparente están obligados a rendir cuentas de su actividad, lo que dificulta, si no impide, la comisión de actos ilícitos.
- **Información veraz para la toma de decisiones:** la ciudadanía dispone de datos oficiales para comprender mejor su entorno y tomar las determinaciones que a cada caso le corresponden.
- **Mayor capacidad de participación y fiscalización:** una sociedad bien informada tiene más herramientas para tomar parte de la vida pública, de la gestión de lo público.
- **Servicio profesional:** una administración con todo su catálogo de datos ordenado y clasificado está preparada para una atención más directa, ágil y precisa.

#### **4.1.5.2. Estructura.**

La información que se publica en el Portal de Transparencia se estructura en seis apartados:

- **Información Institucional y Organizativa:** informa sobre la composición y funciones del Pleno y la Junta de Gobierno, las retribuciones de los cargos electos y personal de confianza, la estructura organizativa, sus puestos de trabajo y procesos de selección.

- **El Pleno**
  - Corporación actual
  - Actividades del Pleno y Comisiones:
    - Convocatorias
    - Actas de Pleno
  - Actas Juntas de Gobierno
    - Grupos Políticos Municipales

- Retransmisiones del Pleno
- **La Junta de Gobierno**
  - Composición y datos biográficos de sus miembros
  - Ruedas de prensa
- **Retribuciones del Alcalde, Concejales y personal eventual**
  - Retribuciones Corporación
  - Personal Eventual
  - Indemnizaciones ocasionadas por Abandonos de Altos Cargos
- **Estructura organizativa**
  - Organigramas del Ayuntamiento de Palencia
  - Estructura y competencias de las Áreas de Gobierno
  - Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT)
- **Procesos selectivos**
  - Oferta pública de empleo
  - Oposiciones
  - Bolsa de trabajo
- **Planificación y Evaluación:** presenta la estrategia a través del Plan Estratégico, informando de su grado de cumplimiento.
  - Plan Estratégico del Ayuntamiento de Palencia
  - Evolución de los indicadores estratégicos
- **Gestión Económica Financiera:** permite acceder a los Presupuestos Generales del Ayuntamiento, Cuenta General, informa de la deuda municipal, de los planes de ajuste y de la ejecución presupuestaria, presenta datos de los indicadores presupuestarios y financieros, y da información detallada de los contratos y convenios.
  - **Información Financiera**
    - Evolución de la deuda viva
  - **Información Presupuestaria**
    - Presupuestos Generales
      - Presupuesto Generales 2014

- Presupuesto Generales 2013
- Presupuesto Generales 2012
- Ejecución Presupuestaria
  - Ejecución Presupuestaria 2013
  - Ejecución Presupuestaria 2012
  - Ejecución Presupuestaria 2011
- Indicadores de Transparencia Presupuestaria
- Cuentas anuales e Informes de Fiscalización
- Memorias de cumplimiento de objetivos presupuestarios
- **Contratación**
  - Relación de principales contratistas
    - Relación Empresas Contratistas Obras
    - Relación Empresas Contratistas Servicios
  - Información de contratos menores
  - Perfil de contratante
- **Convenios**
  - Relación de Convenios
- **Subvenciones**
  - Información de Subvenciones
- **Inventario de Bienes**
  - Resumen del Inventario (bienes muebles, inmuebles y de valor histórico) del Ayuntamiento de Palencia.
  - Parque Móvil y Relación de vehículos oficiales (propios o alquilados) adscritos al Ayuntamiento
- **Urbanismo:** Se publica el Plan General de Ordenación Urbana de Palencia, Planes Parciales; Planes Especiales, así como convenios Urbanísticos firmados por el Ayuntamiento y acuerdos y resoluciones sobre reclasificaciones, recalificaciones e indicadores sobre urbanismo.
  - Documentos en Trámite
  - Plan de Ordenación Urbana de Palencia

- Archivo Urbanístico: Planes Parciales, Planes Especiales, Estudios de Detalle
- Convenios Urbanísticos
- Obras e Infraestructuras
- Indicadores sobre Urbanismo
  - **Relación con la ciudadanía:** informa de los canales de participación ciudadana, de las sugerencias y reclamaciones presentadas por los ciudadanos y Redes Sociales.
- Información y Atención Ciudadana
- Publicación información cultural y deportiva
- Mapa de la ciudad
- Incidencias servicios municipales
  - **Participación ciudadana**
  - Participación individual
  - Participación colectiva
  - Participación presupuestaria
  - Consejo de Participación Ciudadana
  - Foros de discusión en la Web Municipal
  - **Opinión de la ciudadanía**
  - Sugerencias y reclamaciones
  - **Normativa sobre participación ciudadana**
  - Reglamento de Participación Ciudadana
  - **Normativa:** Se publica la relación de Ordenanzas, Reglamentos y Ordenanzas Fiscales Municipales. Recoge información relacionada con la tramitación de textos normativos, y acuerdos sometidos a información pública, y permite acceder a los acuerdos de la Junta de Gobierno y del Pleno.
- Tramitación de textos normativos
- Normas aprobadas por el Pleno pendientes de publicación
- Acuerdos del Pleno

- Proyectos normativos y acuerdos de la Junta de Gobierno sometidos a información pública
- Acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno
- Reglamentos Municipales
- Ordenanzas
- Ordenanzas Fiscales

Asimismo de publica el estado de indicadores ITA 2014:

#### **A) Información sobre la Corporación Municipal.**

##### **Información sobre los cargos electos y el personal del Ayuntamiento**

- Se especifican datos biográficos del Alcalde/sa y de cada uno de los concejales/as del Ayuntamiento
- Se especifican las direcciones electrónicas del Alcalde/sa y de los concejales/as del Ayuntamiento
- Se publica la Agenda institucional del Alcalde/s
- Se publica de forma completa la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Ayuntamiento
- Se publica en un apartado específico de la web la relación individualizada de Cargos de confianza del Ayuntamiento, y el importe individual o colectivo de sus retribuciones
- Se publica la Oferta Pública de Empleo del Ayuntamiento, y el desarrollo y ejecución de la misma

##### **2.- Información sobre la organización y el patrimonio del Ayuntamiento**

- Se especifican los diferentes Órganos de Gobierno y sus respectivas funciones (incluidos, en su caso, Juntas de Distrito o Barrios)
- Se especifican los datos básicos de órganos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales, así como enlaces a las webs de los mismos
- Se publica de forma completa la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) o Plantillas de Personal de los órganos descentralizados, entes

instrumentales y sociedades municipales, indicándose de forma expresa los cargos de confianza en ellos existentes

- Está aprobada/o y se publica la Agenda Local 21, y/o el Plan Estratégico (o Mapa estratégico) municipal
- Se publica la relación detallada de Vehículos oficiales (propios o alquilados) adscritos al Ayuntamiento
- Se publica el Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento

### **3.- Información sobre normas e instituciones municipales**

- Se publica la siguiente información de los Órganos de Gobierno Municipales:
- Órdenes del día previas de los Plenos Municipales
- Actas íntegras de los Plenos Municipales
- Acuerdos completos de las Juntas de Gobierno, y las Actas íntegras cuando actúen por delegación del Pleno
- Se pueden seguir en directo en la web y/o quedan almacenados en la misma los vídeos de los Plenos municipales
- Existe y se publica un “Código ético o de buen gobierno” del Ayuntamiento (preferentemente adaptado al Código de buen gobierno local aprobado por unanimidad de los grupos políticos en la FEMP)
- Se publican las resoluciones judiciales (íntegras o un enlace a sus contenidos) que afecten al Ayuntamiento (en el orden contencioso, laboral, etc.)

### **B) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad.**

#### **1.- Características de la página web del Ayuntamiento**

- Se ha implantado un Portal (o sección específica) de Transparencia en la web del Ayuntamiento
- Existe un Buscador interno claramente visible en la web del Ayuntamiento

#### **2.- Información y atención al ciudadano (9)**

- Se puede ver en la portada de inicio el Mapa de la propia web del Ayuntamiento



- Se publican datos sobre las preguntas recibidas de los ciudadanos u organizaciones
- Se publica el catálogo general de servicios, así como las sedes de los servicios y equipamientos de la entidad, con dirección, horarios de atención al público y enlaces a sus páginas web y/o direcciones de correo electrónico
- Se publica el catálogo actualizado de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de su objeto, trámites, plazos, sentido del silencio administrativo, y en su caso formularios asociados, especificando los susceptibles de tramitación electrónica
- Se informa en la web sobre situación y cortes en el tráfico, y/o incidencias en los servicios municipales
- Se recoge en la web información actualizada sobre la situación medioambiental (contaminación del aire y acústica) en el municipio
- Mapa Palencia de Ruido
- Calidad del aire
- Se contempla en la web municipal un espacio para que expresen sus opiniones y propuestas los Grupos políticos municipales
- Espacio Partidos Políticos Municipales
- Intervenciones de los partidos políticos en los plenos
- Se contempla en la web un espacio reservado para las diferentes Asociaciones de vecinos del municipio, y se publica una relación de los temas o preguntas formuladas por dichas Asociaciones.
- Existen en la web municipal foros de discusión o perfiles de redes sociales

### **3.- Grado de compromiso para con la ciudadanía**

- Existe y se publica un Reglamento de Participación ciudadana. Actualmente se encuentra en revisión y todos los ciudadanos están invitados a participar
- Existen y se informa sobre los Consejos municipales y/u otros canales de participación ciudadana (Foros ciudad, Consejos sociales de Urbanismo...) y se publican sus acuerdos, informes o propuestas

- Se posibilitan las sugerencias y la participación ciudadana en la elaboración de los planes económicos y Presupuestos municipales
- Existe y se informa sobre una/s Carta/s de Servicios municipales, y del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la/s misma/s
- Existen y se publican los resultados de encuestas sobre prestación de los servicios.

### **C) Transparencia económico-financiera.**

#### **1.- Información contable y presupuestaria**

- Se publican las Modificaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno municipal, o por la Junta de Gobierno, Alcalde o Concejal Delegado
- Se publican los Presupuestos de los órganos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales
- Se publican los informes en relación con la estabilidad presupuestaria emitidos por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- Se publican los siguientes indicadores financieros y presupuestarios:
  - Autonomía fiscal (Derechos reconocidos netos de ingresos tributarios / Derechos reconocidos netos totales)
  - Capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria (superávit o déficit) - (Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera)

#### **2.- Transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales**

- Se publican los siguientes indicadores, relacionados con los ingresos y gastos:
  - Ingresos fiscales por habitante (Ingresos tributarios/Nº habitantes)
  - Gasto por habitante (Obligaciones reconocidas netas / Nº habitantes).
  - Inversión por habitante (Obligaciones reconocidas netas / Nº habitantes)
  - Periodo medio de cobro (Derechos pendientes de cobro (Cap. I a III) x 365 / Derechos reconocidos netos)

- Se publican los informes trimestrales relativos a las medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales de pago a proveedores (art. 16.7 Orden Ministerial HAP/2105)
- Se publica el importe de la deuda pública municipal consolidada y su evolución en comparación con ejercicios anteriores

#### **D) Transparencia en las Contrataciones y Costes de los servicios.**

##### **1.- Procedimiento de contratación de servicios**

- Se informa sobre la composición, forma de designación y convocatorias de las Mesas de contratación
- Se publican las Actas de las Mesas de Contratación

##### **2.- Suministradores y costes de servicios**

- Se publica la lista y/o la cuantía de las operaciones con los proveedores, adjudicatarios y contratistas más importantes del Ayuntamiento
  - Contratos formalizados
  - Proveedores Ayuntamiento
- Se publica información sobre el Coste efectivo de los servicios financiados con tasas o precios públicos.

#### **E) Transparencia en materia de Urbanismo, Obras públicas y Medio Ambiente.**

##### **1.- Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos**

- Está publicado el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y los mapas y planos que lo detallan
- Se publican las políticas y programas del Ayuntamiento relativos al medioambiente, así como los informes de seguimiento de los mismos
- Se publican los estudios de impacto ambiental, paisajísticos y evaluaciones del riesgo relativos a elementos medioambientales
- Estudio Ambiental PGOU

- Se publican (y se mantienen publicados) las modificaciones aprobadas del PGOU y los Planes parciales aprobados
- Modificaciones PGOU
- Planes parciales y otros archivos
- Se publica información precisa de los Convenios urbanísticos del Ayuntamiento y de las actuaciones urbanísticas en ejecución
- Se publica información precisa sobre los usos y destinos del suelo

## **2.- Anuncios y licitaciones de obras públicas**

- Se publica información precisa de la normativa vigente en materia de gestión urbanística del Ayuntamiento
- Normas urbanísticas PGOU
- Normas urbanísticas de los Planes Parciales y otros.
- Se publican los proyectos, los pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas
- Se publican las modificaciones, reformados y complementarios de los proyectos de las obras más importante

## **3.- Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones**

- Se publica el listado de empresas que han concurrido a la licitación de las obras pública.
- Se publica el nombre de las empresas que han realizado las obras públicas más importantes.

## **4.- Obras públicas, urbanismo e infraestructuras**

- Se aporta información precisa sobre cada una de las obras más importantes de infraestructura que están en curso (Objetivos de la obra y responsable municipal; contratista/s responsable/s; importe presupuestado; período de ejecución).
- Se difunde periódicamente (al menos semestral) información sobre las obras de infraestructura realizadas, y/o las aprobadas pendientes de ejecución (informes, comunicados, notas de prensa, etc.).

- Inversión en infraestructuras por habitante: Gastos del ejercicio (ejecutados) en inversión (capítulo 6) en infraestructuras / N° habitantes).
- Proporción de ingresos del Urbanismo: Ingresos derivados del urbanismo/Ingresos totales.

## **F) Indicadores de la nueva Ley de Transparencia.**

### **1.- Planificación y organización del Ayuntamiento**

- Se publican los Planes y Programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución
- Se publica un Organigrama actualizado que permite identificar a los responsables de los diferentes órganos
- Se publican los informes internos de los órganos de asesoramiento jurídico y de la intervención, una vez que son definitivos

### **2.- Contratos, convenios y subvenciones**

- Se publican todos los contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, los instrumentos a través de los que, en su caso, se haya publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios
- Se publican las modificaciones de los contratos formalizados
- Se publican periódicamente (como mínimo trimestralmente) los *Contratos menores* formalizados, con información detallada de sus importes y adjudicatarios
- Se publican 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
- Se publica la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas

- Se publican las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios

### 3.- Altos cargos del Ayuntamiento y Entidades participadas

- Se publican las retribuciones percibidas por los altos cargos (al menos los cargos electos y en su caso Directores Generales) del Ayuntamiento y los máximos responsables de las Entidades participadas por el mismo
- Se hacen públicas las indemnizaciones percibidas con ocasión del abandono de los cargos

### 4.- Información económica y presupuestaria

- Se publica la relación de inmuebles (oficinas, locales, etc.), tanto propios como en régimen de arrendamiento, ocupados y/o adscritos al Ayuntamiento
- Se publican los presupuestos del Ayuntamiento, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada (al menos trimestralmente) sobre su estado de ejecución
- Se publican las Cuentas Anuales/Cuenta General del Ayuntamiento (Balance, Cuenta de Resultado económico-patrimonial, Memoria y Liquidación del presupuesto
- Se publican los informes de auditoría de cuentas y los de fiscalización por parte de los órganos de control (Cámara o Tribunal de Cuentas) del Ayuntamiento y de las entidades del sector público municipal.



Fuente: Portal de Transparencia

#### 4.1.6. Canales de comunicación.

Los canales de comunicación de los que hace uso el Ayuntamiento de Palencia, son los siguientes:

- **Presencial:** dispone de un Servicio de Información y Atención al Ciudadano (IAC) dependiente de Secretaría General.
- **Telefónico:** a través de un número de Centralita 979718100, y del número 010.
- **Internet,** a través de:
  - La Web [www.aytpalencia.es](http://www.aytpalencia.es) del Ayuntamiento, con el correo electrónico [información@aytopalencia.es](mailto:información@aytopalencia.es)

Portales Web independientes:

- Turismo: [www.palencia-turismo.com](http://www.palencia-turismo.com)
- Juventud: [www.palenciajoven.com](http://www.palenciajoven.com)
- Igualdad de Oportunidades, Familia y Mujer: [www.turw.com](http://www.turw.com)
- Deportes: [www.pmdpalcencia.com](http://www.pmdpalcencia.com)
- Agencia de Desarrollo Local: [www.palenciadesarrollo.com](http://www.palenciadesarrollo.com)

#### **4.1.7. Creación de formularios electrónicos de solicitud.**

La LAECSP dedica su art. 35 a la iniciación de los procedimientos administrativos por medios electrónicos, contemplando la obligatoriedad de poner a disposición de los ciudadanos modelos o formularios electrónicos de solicitud en la Sede Electrónica, para la iniciación de dichos procedimientos de forma electrónica, añadiendo que dichos modelos o sistemas electrónicos de solicitud deben ser accesible sin otras restricciones que las que indica el principio general de neutralidad tecnológica de la propia Ley.

Por lo tanto, estos sistemas electrónicos tienen que estar conectados con el registro electrónico de la Entidad. De esta forma el ciudadano podrá iniciar un procedimiento administrativo a instancia de parte enviando la solicitud o formulario electrónico de forma efectiva.

A esta solicitud se pueden aportar copias digitalizadas de documentos, cuya fidelidad con el original se garantiza con la firma digital avanzada por el interesado.

Por otro lado todos los formularios del Ayuntamiento disponen del clausulado relativo al artículo 5 deber de información de la página web. Algunos formularios disponen de un código QR que permiten ir directamente al trámite electrónico del

mismo mediante un lector de códigos de dispositivo móvil. Esta funcionalidad no se encuentra operativa en la totalidad de los formularios.

 Ayuntamiento de Palencia  
Tráfico  
CIF: F3412000F | RDL 01341/2012

C/ Ortega y Gasset s/n  
34004 PALENCIA (Palencia)  
Tel: 979 718 217  
Web: www.aytpalencia.es

PA-15  
007

PA1507027-000100

### SOLICITUD TARJETA RESIDENTE ORA ESPECIAL

**SOLICITANTE**

D./Dña. \_\_\_\_\_ con CIF/NIE \_\_\_\_\_ en nombre propio o en representación de \_\_\_\_\_ empadronado en el municipio de Palencia, con domicilio en C/ \_\_\_\_\_, nº \_\_\_\_\_ piso \_\_\_\_\_ letra \_\_\_\_\_ código postal \_\_\_\_\_ localidad \_\_\_\_\_ provincia \_\_\_\_\_ teléfono fijo \_\_\_\_\_ teléfono móvil \_\_\_\_\_ correo electrónico \_\_\_\_\_

**SOLICITA**

Le sea concedido el distintivo de **RESIDENTE**, previsto en el art. 63 de la Ordenanza de Tráfico, Aparcamiento, Circulación y Seguridad Vial del Ayuntamiento de Palencia (BOP de 28 de julio de 1999, modificado por acuerdo publicado en BOP de 4 de enero de 2006, y modificado por acuerdo publicado en el BOP de 17 de febrero de 2012), a cuyo fin declara lo siguiente.

**DECLARA**

1. Que se encuentra empadronado en Palencia, en el domicilio señalado en su solicitud, en cuya calle es de aplicación el Servicio O.R.A.
2. Que es propietario del vehículo matrícula \_\_\_\_\_ en cuyo Permiso de Circulación consta el mismo domicilio de empadronamiento (calle, número, etc.).
3. Que se encuentra al corriente de pago del Impuesto Municipal sobre Vehículos de Tracción Mecánica en el Municipio de Palencia.
4. Que no tiene pendiente de pago en vía ejecutiva multas de tráfico impuestas en firme por este Ayuntamiento.

**DOCUMENTACIÓN QUE SE ACOMPAÑA**

Justificante de ingreso de la tasa correspondiente.

Palencia, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20 \_\_\_\_  
(Firma del solicitante)

**ILMO. SR. ALCALDE PRESIDENTE DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE PALENCIA**

**PROTECCIÓN DE DATOS**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) se le informa que los datos de carácter personal facilitados a través del presente formulario, así como la documentación aportada, serán incluidos en el fichero TARJETAS DE APARCAMIENTO con la finalidad de tramitar y gestionar su tarjeta residente ORA. Así mismo serán incluidos en el fichero TRÁFICO, cuya finalidad es disponer de un registro único de los permisos, licencias e inscripciones de vehículos que se emiten en el Ayuntamiento. La finalidad de estos ficheros corresponde al Ayuntamiento de Palencia, siendo incluido en el Registro General de Protección de Datos. Puede obtener información más detallada sobre el tratamiento de sus datos personalmente contactando el Centro de Privacidad a través de la página web del Ayuntamiento de Palencia: www.aytpalencia.es o mediante su teléfono móvil a través del código QR indicado en el presente fichero legal.

Los datos serán tratados de manera confidencial y sólo serán cedidos a otras entidades cuando se requiera los servicios relacionados en la legislación vigente de Protección de Datos. Las personas interesadas podrán ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición en los términos previstos en la presente Ley, mediante comunicación escrita dirigida al responsable del fichero: Ayuntamiento de Palencia, Plaza Mayor, s/n - 34001 PALENCIA (Palencia) indicando en el asunto: Fich. Protección de Datos.

 Página 1 de 2

Fuente: Formulario Ayuntamiento de Palencia

La Sede Electrónica dispone de un centro de privacidad en el que se informa sobre los aspectos vinculados con la privacidad y tratamiento de datos de carácter personal.





Fuente: Sede Electrónica

#### 4.1.8. Accesibilidad de los trámites electrónicos.

El artículo 3 y en especial el 4 de la Ley 11/2007 establece el principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos en los términos establecidos por la normativa vigente en esta materia, a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos de los soportes, canales y entornos con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran.

La página web dispone de un servicio de lectura del contenido web:



## Apartado de accesibilidad en la página web:

**Accesibilidad Web**

Los dos principios básicos del diseño accesible de sitios web son crear páginas que se presenten correctamente y ofrecer el contenido de manera comprensible para facilitar la navegación por el sitio web.

Un sitio web accesible es aquél cuyo contenido puede ser correctamente usado por el mayor número posible de usuarios. Lo más importante para hacer un sitio web accesible es comprender que la gente accede a la Web de modos muy diferentes.

Por tanto, un sitio web accesible deberá presentar la información de tal manera que los usuarios puedan acceder a ella independientemente del equipo físico y los programas que estén usando, e independientemente de las capacidades físicas y sensoriales particulares que se disponga para interactuar con el ordenador.

La web del ayuntamiento de Palencia [www.aytopalencia.es](http://www.aytopalencia.es) cumple las recomendaciones de accesibilidad WAI (Web Accessibility Initiative) del consorcio Web (W3C).

**Teclas de accesibilidad disponibles**

Este sitio utiliza una configuración que se acerca en detalle a la mayoría de las recomendaciones internacionales sobre las teclas de acceso. Se han definido las siguientes teclas de acceso:

- Tecla de acceso C - Ir al contenido de la página
- Tecla de acceso L - ReadSpeaker
- Tecla de acceso 1 - Página sobre accesibilidad
- Tecla de acceso 2 - Página de inicio
- Tecla de acceso 3 - Mapa de la web
- Tecla de acceso 4 - Contactar con el ayuntamiento de Palencia

**Utilización de las teclas de accesibilidad en distintos navegadores web**

A continuación se indican las combinaciones de teclas necesarias para emplear las teclas de accesibilidad dependiendo del navegador que se emplee.

**Chrome**  
Mantenga pulsada la tecla ALT y presione el número o letra de la tecla de acceso.

**Firefox v. 2.0 y Netscape 7+ (Windows)**  
Mantenga pulsada la tecla ALT y presione el número o letra de la tecla de acceso.

**Firefox (Windows)**  
Mantenga pulsada la teclas ALT y SHIFT y presione el número o letra de la tecla de acceso.

**Firefox y Netscape 7+ (Mac OS X)**  
Mantenga pulsada la tecla CTRL y presione el número o letra de la tecla de acceso.

**Safari y Omniweb (Mac OS X)**  
Mantenga pulsada la tecla CTRL y presione el número o letra de la tecla de acceso.

**Konqueror (Linux)**  
Pulse y suelte la tecla CTRL, y después presione el número o letra de la tecla de acceso.

**Internet Explorer 5 y superior (Windows)**  
Mantenga pulsada la tecla ALT, presione el número o letra de la tecla de acceso, y suelte ambas teclas y pulse ENTER.

## Test de accesibilidad de TAW:

**t.a.w.**  
CTIC Centro Tecnológico

Resumen Vista Placada Detalle Listado

**Resumen de resultados**

Información del análisis

Recorrido: http://www.aytopalencia.es/ |  
Fecha: 27/03/2015 12:52  
Puntos: 95/100 (2.0)  
Nivel del análisis: AA  
Tecnologías: HTML, CSS

**4 Problemas**  
en 4 criterios de éxito

Se necesitan correcciones

- Perceptible 1
- Operable 2
- Compreensible 1
- Robusto 0

**1 Advertencias**  
en 1 criterio de éxito

Es necesario revisar manualmente

- Perceptible 0
- Operable 1
- Compreensible 0
- Robusto 0

**17 No verificados**  
en 17 criterios de éxito

Comprobación completamente manual

- Perceptible 4
- Operable 7
- Compreensible 5
- Robusto 1

Accede al [Informe de Resultados](#) para obtener más información sobre las incidencias detectadas.

### 4.1.9. Identidad Digital del ciudadano.

El Capítulo Segundo de la LAESP está dedicado íntegramente a la identificación y autenticación, tanto de los ciudadanos y su acreditación, como de las Administraciones Públicas y su autenticación en el ejercicio de sus competencias, ofreciendo distintos instrumentos para llevarlo a cabo.



En el art. 13 se establece que las Administraciones Públicas admitirán, en sus relaciones por medios electrónicos, los sistemas de firma que se sean conformes a lo establecido en la Ley 59/2003 de Firma Electrónica, para la identificación de los participantes y la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos.

En lo referente a la identificación de los ciudadanos, habilita los sistemas de firma electrónica a utilizar para relacionarse con las Administraciones Públicas. Siendo cada Entidad la que debe determinar el sistema o sistemas que podrán ser empleados

Según la Ley de Firma electrónica 59/2003, un certificado electrónico es un documento firmado electrónicamente por un prestamista de servicios de certificación que vincula unos datos de verificación de firma a un firmante y confirma su identidad. El firmante es la persona que posee un dispositivo de creación de firma y que actúa en nombre propio o en aras de una persona física o jurídica a la cual representa.

En la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Palencia se indica que para la obtención del certificado digital, diversas Administraciones y empresas tramitan certificados digitales válidos para dicha Sede.

Tipos de certificados digitales:

- DNI electrónico (eDNI): se obtiene a través de la Policía Nacional o Subdelegación del Gobierno.

Otros certificados digitales que ofrecen diferentes empresas:

