

LAS ENTIDADES LOCALES ANTE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA.

Una primera aproximación a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

M^a Concepción CAMPOS ACUÑA

Secretaria de gobierno local. Ayuntamiento de Vigo

SUMARIO:

1. La transparencia como garantía de la calidad democrática de las instituciones
2. Las entidades locales ante las obligaciones de transparencia
3. Obligaciones de publicidad activa. El portal de transparencia
4. El derecho de acceso a la información
5. El buen gobierno local.
6. Recapitulando: cinco acciones básicas en formato cápsula para una adecuada implantación de la ley de transparencia en el ámbito local.
7. Bibliografía

1. LA TRANSPARENCIA COMO GARANTÍA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DE LAS INSTITUCIONES.

En el presente artículo se pretende realizar un análisis de las previsiones de la Ley de Transparencia (LT) desde la óptica y dimensión de las Entidades Locales. Para ello se abordarán las principales ejes de actuación que inciden en el ámbito local, aunque dada la extensión del trabajo no resulta posible profundizar en las cuestiones que se plantean, que requerirían ser objeto de un estudio detallado cada una de ellas dadas las múltiples imbricaciones que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia ofrecen a las EELL.

1.1. Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno como ejes de la acción pública.

Para ofrecer un marco global debemos comenzar señalando que el nivel de transparencia está relacionado positivamente con la calidad de los gobiernos democráticos y de las principales instituciones de un país, porque facilita la formación de opinión cualificada y el ejercicio del control de los ciudadanos sobre la gestión de sus gobernantes y la acción de nuestras administraciones, y por tanto también con el grado de participación ciudadana¹.

¹ En el caso de España, el último índice de Percepción de la Corrupción 2013 de *Transparency International*, nos sitúa en el puesto número 40, con una puntuación de 59 sobre 100 (ausencia de percepción de corrupción), muy alejados de

Nos encontramos pues ante la necesidad de regular los principios que deben orientar el funcionamiento de la administración y de las estructuras de poder en clave de ética pública², concepción que encuentra sus raíces en nuestro texto constitucional, a través de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en su artículo 9.3, de la dignidad de la persona como fundamento del orden político según lo establecido en el artículo 10 y los principios rectores del funcionamiento de la administración pública, tal y como consagra el artículo 103.1 el servicio con objetividad a los intereses generales³. Dicho concepto se ha visto ampliado a nivel integrador por el de gobernanza, entendida como el conjunto de reglas, procesos y conductas sobre la forma de ejercicio del poder en los términos recogidos en el Libro Blanco sobre Gobernanza en la Unión Europea⁴.

A efectos de dar respuesta a una demanda ciudadana especialmente latente por la coyuntura socio económica actual esta norma se inserta en la estrategia definida desde el gobierno como de regeneración democrática de partidos e instituciones y en el marco de la cual han sido aprobados los Anteproyectos de Ley orgánica de control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos y Anteproyecto de Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado⁵. La Ley señala en su Exposición de Motivos que persigue un triple objetivo: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, reconocer y garantizar el acceso a la información y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

Una de las críticas efectuadas a esta norma se produce en relación con su posición en el ordenamiento jurídico y respecto a su caracterización como elemento de protección de las garantías democráticas derivada de su origen constitucional, no engarzada en el artículo 20.1d) CE, libertad de información, objeto de una protección reforzada sino en el artículo 105.b), derecho de acceso a la información y configuración por tanto, no como derecho fundamental⁶.

Dinamarca que, con 91 puntos, encabeza el ranking.

http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2013/IPC_2013_GLOBAL.pdf

² Sobre el concepto de ética pública. X. RODRÍGUEZ ARANA, *Principios de Ética Pública*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1992

³ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. “Ética pública y normativa Administrativa”. Revista de Administración Pública, núm. 181, Madrid, enero-abril (2010), pp. 9-37.

⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l10109_es.htm

⁵ En el debate sobre el Estado de la Nación se ha anunciado una nueva batería de medidas contra la corrupción. De entre ellas destaca la modificación del código penal, con la inclusión de nuevos delitos y el reforzamiento de la dureza de las penas de los ya existentes. De los nuevos merecerá especial atención el de financiación ilegal de los partidos políticos.

⁶ Parece que la opción resultante ha sido la partidaria de su visión como derecho constitucional autónomo de configuración legal, diferente de la libertad de información, en esta línea se sitúa. ÁLVAREZ RICO, Manuel. “El derecho de acceso a los documentos administrativos”, Documentación Administrativa, núm. 183, 1979, pp. 103-133.

1.2. Principales antecedentes en el ordenamiento jurídico español. Un enfoque sectorial.

A pesar de haberse repetido hasta la saciedad que éramos de los pocos países que no contaban con una norma en materia de transparencia, ya existían en nuestro ordenamiento jurídico leyes sectoriales en las que se ofrecía una regulación de los ámbitos afectados. Entre ellas y sin ánimo de exhaustividad, podemos citar, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), en materia de acceso a la información; 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; Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público; 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, en cuanto al buen gobierno o el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado⁷. Sin perjuicio de las correspondientes normativas que dictadas por las Comunidades Autónomas.

Como normas autonómicas que abordan de un modo integral la materia⁸ podemos citar la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega⁹, Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra¹⁰, Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. En materia de buen gobierno ha sido frecuente también la aprobación de los Códigos Éticos, entre los más recientes el Código Ético, de Buen Gobierno y Transparencia del Consejo de Mallorca o el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En el ámbito municipal podemos destacar la Ordenanza de Transparencia y Reutilización de la información del sector público del Ayuntamiento de A Coruña, la reciente Ordenanza sobre Transparencia y Libre acceso a la información del Ayuntamiento de Zaragoza¹¹, el Código Buen Gobierno FEMP¹².

⁷ Aprobado por el Consejo de Ministros el 18 de febrero de 2005. BOE nº 56, de 7 de marzo de 2005.

⁸ En el momento de redactar el presente trabajo están en fase de tramitación la norma Andaluza y de Aragón, la primera en una fase ya próxima a su aprobación y la segunda en fase de elaboración.

⁹ Esta norma fue calificada en su momento como la pieza legalmente más avanzada sobre ética y transparencia en las administraciones públicas españolas por VILLORIA MENDIETA, Manuel, a "Ciudadanía, función pública e interés general". Ética pública: desafíos y propuestas. (vv-aa.). Escola Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela. 2008.

¹⁰ Para un estudio sobre dicha norma RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio "La transparencia y la participación Pública en la administración de la Comunidad foral de Navarra Revista Jurídica de Navarra". Enero-Junio 2011. Nº 51. Páginas 123-154.

¹¹ BOPZ nº 74 de 01.04.2014. Por su actualidad el contenido de la misma será utilizado en algunos aspectos como ejemplo de regulación local en la materia a lo largo del presente artículo.

¹² Aprobado el 15 de junio de 2009 por la Comisión Ejecutiva, y ratificado posteriormente por el Consejo Federal, se configuró como una herramienta de transparencia que fue ofrecida a todos los Gobiernos Locales para que en el marco de

Con este escenario y tras un largo trámite de aprobación en el que se introdujo un elemento participativo de alta intensidad, se aprueba el 28 de noviembre la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 295, de 10 de diciembre de 2013.

1.3. Estructura y ámbito de aplicación de la Ley.

La ley cuenta con un total de cuarenta artículos que se distribuyen en tres títulos: el Título Preliminar; Título I, que regula la transparencia de la actividad pública; Título II, sobre el Buen Gobierno y Título III, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que se completa con ocho disposiciones adicionales y nueve finales.

La Disposición Final Novena dispone que el Título II, es decir, la normativa sobre Buen Gobierno entraría en vigor con carácter inmediato, es decir, el 11 de diciembre de 2013, en tanto que la regulación relativa a transparencia e información se difiere a un año, en el caso de la Administración General del Estado y entidades privadas y dos años para Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades Locales (EELL). Se pretende con este plazo otorgar un período de transición tanto a las CCAA para prever, en su caso, la correspondiente regulación autonómica como a las EELL para la organización y dimensionamiento de sus recursos materiales, personales y económicos.

Respecto al ámbito subjetivo, su artículo 2 recoge su aplicación al conjunto de los poderes del Estado, CCAA, y en el ámbito local a las Entidades que integran la administración local, sociedades mercantiles cuyo capital social cuente con una participación en su capital social superior al 50% y fundaciones del sector público. La amplitud con que dispone su aplicación, extendida en su artículo 3 a partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales así como en determinados casos a las entidades privadas, ha supuesto la afirmación de que nos encontramos ante un ambicioso ámbito de aplicación por incluir tanto a todas las administraciones, como a su administración instrumental y a las personas físicas y jurídicas que prestan servicios públicos o ejerciten potestades administrativas¹³.

su autonomía lo ratificasen, incorporándolo, en su caso, a su normativa. <http://www.femp.es/files/824-31-fichero/Codigo%20de%20Buen%20Gobierno.pdf>

¹³ VILLORIA-MENDIETA, Manuel. "Algunas reflexiones sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno". Boletín de la Función Pública. INAP. Nº 9 Mayo pp 6-11. 2010.

2. LAS ENTIDADES LOCALES ANTE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA.

2.1. Su difícil encaje ante la carencia de potestad legislativa. Posición ordinal de las ordenanzas locales.

Con la Ley de Transparencia sucede lo mismo que con la mayoría de normas que tienen por destinatarias el conjunto de las administraciones públicas y que se resume en el olvido de las peculiaridades organizativas y de funcionamiento de las entidades locales, olvido que se agrava frente a la carencia de potestad legislativa por las mismas, y que las sitúa en una clara posición de debilidad frente a estas regulaciones¹⁴.

La heterogeneidad de nuestra planta local representa un importante condicionante a la hora de proceder a la ejecución de sus previsiones, pues al lado de las cuestiones de carácter estrictamente legal, las condiciones organizativas de cada administración determinarán la intensidad en su cumplimiento. La adecuada dotación de medios y recursos personales y materiales, en ejercicio de la potestad de autoorganización y cómo no, el ejercicio ponderado de la potestad reglamentaria situarán a las EELL en el camino adecuado.

La regulación contenida en la ley se vislumbra así como una regulación incompleta en cuanto no ofrece la totalidad de las claves necesarias para su aplicación a las EELL, por lo que, en ausencia de normativa autonómica que pudiese ofrecer las soluciones precisas el debate se plantea en torno a la conveniencia y oportunidad de aprobar una ordenanza municipal de transparencia. En primer lugar, se plantea el eterno conflicto del espacio regulatorio de las EELL en aquellas materias que previamente Estado y Comunidades Autónomas ya han ocupado. Más allá de la interesante reflexión que esta cuestión plantea, imposible de abordar por cuestiones de espacio, en este punto resultará clave la adecuada ponderación en la aplicación del principio jerarquía normativa¹⁵, sin perjuicio de aquellas opiniones que afirman claramente la no sujeción de la potestad reglamentaria en todo caso a una previa habilitación legal¹⁶. Resulta, en

¹⁴ Como muestra de ello las distorsiones que recogía la redacción inicial respecto a la regulación del ejercicio de la potestad disciplinaria y sancionadora. En este punto la Ley acogió finalmente una enmienda propuesta desde la FEMP, para que fuesen las Entidades Locales y no el Consejo de Ministros ni el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, las competentes para aplicar su propio régimen disciplinario, y serán sus órganos sancionadores los que, llegado el caso, penalicen a los altos cargos de las Entidades Locales. La argumentación de la Federación apuntaba la posibilidad de que fuesen los reglamentos orgánicos los encargados de establecer tanto la competencia orgánica como los procedimientos correspondientes. Esta solución podría ser alternativa a la consideración de recoger dichas cuestiones en la ordenanza de transparencia, en aquellos municipios que cuenten con ella.

¹⁵ Para un estudio en profundidad sobre el principio de jerarquía VID SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. "Los principios jurídicos del Derecho Administrativo". 1ª edición. Madrid, LA LEY, 2010. pp. 552-600. Recordar también lo dispuesto en el artículo 55 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 2 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

¹⁶ EMBID IRUJO, Antonio "Ordenanzas y Reglamentos municipales", pp. 715-778. Tratado de Derecho Municipal. Tercera edición. Madrid: Iustel, 2011. Contempla abiertamente la existencia de reglamentos independientes en el ámbito municipal, ejemplificado en el ámbito organizativo a través de los reglamentos orgánicos, o en aquellos supuestos carentes

conclusión, clara la existencia de un ámbito regulatorio propio para las EELL en materia de transparencia.

Ante el conocimiento de las dificultades que muchas entidades locales se pueden encontrar para afrontar la redacción de una ordenanza con dicho contenido desde la FEMP se ha promovido un proyecto de redacción de una ordenanza tipo¹⁷ que de respuesta a las principales inquietudes jurídicas y técnicas, consecuencia de las lagunas regulatorias para las EELL.

2.2. Las EELL como destinatarias de obligaciones de transparencia en la legislación local.

Como ya se ha puesto de relieve las EELL son destinatarias íntegras de las obligaciones derivadas de la LT, únicamente con el matiz diferenciador de contar con un plazo más amplio en el cumplimiento de las prescripciones de transparencia y acceso a la información pública. Pero esto no puede conllevar una dilación innecesaria en la adopción de acciones resultan precisas para su garantía.

Pero el panorama normativo ya recogía, tal y como hemos señalado anteriormente, obligaciones en la materia que sujetaban a las EELL en el triple plano normativo en que nos sitúa la Ley de Transparencia. Resulta necesario a tal efecto inventariar, con carácter meramente enunciativo, la situación con que se encuentran las EELL en el momento previo. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, recoge en el Capítulo II “Información y participación ciudadana” medidas concretas para impulsar la transparencia y del acceso a la información vinculando directamente dicho acceso con la participación estableciendo:

- a) Obligación de facilitar la más amplia información sobre la actividad local y la participación de los ciudadanos en la vida local.
- b) Publicidad de las sesiones plenarios¹⁸.
- c) Publicación de los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican en la forma prevista por la Ley¹⁹.

de reserva de ley constitucionalmente establecida, o más allá de los límites establecidos por la reserva es decir, con la aplicación de la teoría de la “vinculación negativa”.

¹⁷ Se ha constituido un Grupo de Trabajo en el seno de la Comisión de Modernización, Participación y Calidad, en el que he tenido el honor de participar y como resultado de sus trabajos se pretende ofrecer una herramienta transversal que permita garantizar un rápido y eficaz cumplimiento de las obligaciones legales impuestas por la LT al conjunto de las EELL.

¹⁸ Sin perjuicio de la posibilidad de que sean secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.

¹⁹ Prescripción específica respecto a las normas de rango reglamentario sobre su publicidad en "Boletín Oficial" de la provincia debiendo tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial

- d) 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.
- e) Obligación de establecer y regular los procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local.
- f) Impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.
- g) Derecho de acceso y copia de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos.
- h) Publicación por medios telemáticos del 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.

Esta regulación se completa con el derecho reconocido en el artículo 18.1.c) a los vecinos a ser informados, 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.

Junto con este núcleo de obligaciones podríamos distinguir en el ámbito de la publicidad la relativa a las siguientes cuestiones organizativas:

- a) Acuerdos plenarios referentes a retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial y régimen de dedicación de estos últimos, indemnizaciones y asistencias, así como los acuerdos del Presidente de la Corporación determinando los miembros de la misma que realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial.²⁰
- b) Declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual.
- c) Instrumentos de ordenación y estructuración de los recursos humanos. Relación de puestos de trabajo, plantilla, oferta de empleo público, convocatoria y bases de los procesos selectivos.
- d) La información que integra el perfil del contratante²¹
- e) Convocatorias y bases de procesos de subvenciones.
- f) Presupuestos Generales y demás documentación de gestión económico financiera.

²⁰ Esta publicidad se inserta en las obligaciones generales en relación con los acuerdos organizativos de constitución de Corporación.

²¹ En los términos establecidos en el 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.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ha introducido nuevas exigencias de publicidad respecto a la masa salarial del personal laboral del sector público local y publicación semestral del número de personal eventual.

Todas las obligaciones señaladas siguen vigentes, sin perjuicio de aquellas otras impuestas por la normativa sectorial que por la sistemática y metodología del presente estudio no permite realizar una exégesis de las mismas en este momento.

2.3. Diagnóstico de las dificultades en la aplicación de la ley. Planta local y burocracia administrativa versus administración electrónica.

La heterogeneidad y diversidad de nuestro mapa local nos sitúa ante la principal problemática derivada de la aplicación de esta norma. Dicha característica, junto con la brecha digital que existe entre los ayuntamientos españoles obligan a dimensionar en cada caso los esfuerzos y reformas que procedan a tal fin. Como prueba de ello la regulación del legislador estatal ante el reto que la implantación de la administración electrónica suponía para las EELL. Tras establecer en la LAE un plazo máximo a 31 de diciembre de 2009, como límite temporal en el que el ejercicio efectivo de los derechos recogidos en su artículo 6 para el conjunto de los ciudadanos respecto a la totalidad de procedimiento y actuaciones sea una realidad, para las EELL preveía su acomodo progresivo en función de la disponibilidad presupuestaria²², recordando el protagonismo que, ante este tipo de proyectos, corresponde a las Diputaciones dado su tradicional papel de asistencia y cooperación a los municipios, sin perjuicio de las atribuciones que pudieran corresponder a otras entidades supramunicipales o, en su caso, comunidades autónomas.

Consciente también de la necesidad de dar impulso a este proceso, a través de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible introdujo un quinto apartado en relación con aquellas entidades que no hubiesen garantizado el ejercicio efectivo la obligación de aprobar y hacer públicos los programas y calendarios de trabajo precisos para ello en la fecha indicada, atendiendo a las respectivas previsiones presupuestarias, con mención particularizada de las fases en las que los diversos derechos serán exigibles por los ciudadanos. Aunque denota una cierta preocupación por la definitiva implantación de la administración electrónica, no pasa de situarse en el plano de una declaración programática al carecer de consecuencias inherentes a su incumplimiento. Quizá resultaría más útil diseñar una estrategia de programas conjuntos a través de plataformas del estado o autonómicas.

²² Disposición Final Tercera. Apartado 4. (...). "A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos".

No obstante, estamos ante un tema que trasciende a la pura matemática derivada de la existencia o no de disponibilidad económica, pues no se trata sólo de incorporar medios informáticos al uso, sino de innovar en el funcionamiento de la administración promoviendo un cambio en la cultura organizativa y administrativa, en lo que se ha dado por denominar como cibergobierno o gobierno 3.0²³. Nos encontramos ante una realidad en la que debemos identificar las oportunidades de mejora, para en un proceso continuo de evolución dejar atrás la tradicional burocracia administrativa con sus costes asociados por una administración integral, electrónica, englobada en una visión dominada por el concepto de gobernanza.

En dicha línea el cambio cultural que está experimentando la administración tiene su reflejo en la reciente modificación de la LRBRL por la LRSAL, que en su artículo 25, núcleo duro de las competencias municipales, recoge un nuevo apartado 2.ñ) en el que se atribuye a las EELL competencias en materia de “*Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones*”. Y dando un paso más en la teoría expuesta sobre el fundamental papel que las Diputaciones ostentan en la articulación de la administración electrónica en el ámbito local, en su artículo 36.1g) les confiere un nuevo título competencial relativo a la prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios con una población inferior a 20.000 habitantes. Dicha previsión ya venía recogida respecto al contenido del artículo 70 bis y ter en relación con la obligada colaboración de Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente los deberes de publicidad recogidos²⁴.

3. OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA. EL PORTAL DE TRANSPARENCIA.

3.1. Principios informadores. Especial relevancia de la simplificación administrativa en orden a garantizar el principio de accesibilidad.

El título I recoge un conjunto de principios que deberán guiar la actuación de las EELL en la ejecución de sus obligaciones de publicidad activa y que se pueden dividir en dos grupos en función de su distinta naturaleza, por una parte, los principios generales, inspiradores de la filosofía de la publicidad activa y por otra, los principios técnicos, directamente relacionados con la ejecución material de esa publicidad.

Tanto en un conjunto como en otro se recoge el principio de accesibilidad. Al margen de las cuestiones técnicas relativas a la interoperabilidad, el punto de inflexión

²³ ALMONACID LAMELAS, Víctor. “La administración electrónica y el gobierno abierto en la LRSAL”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 5, 2014.

²⁴ Se prevé específicamente para los municipios menores de 5.000 habitantes, que 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.

requiere la comprensión adecuada de este principio que, desde la óptica administrativa, está directamente relacionado con la simplificación tan largamente demandada y que viene impuesta por la propia LT en su Disposición adicional primera. Atribuye a la administración general del estado²⁵ el deber de acometer un proceso de revisión, simplificación y consolidación normativa de su ordenamiento jurídico en la línea que ya en el marco del derecho europeo²⁶ e internacional²⁷ se ha venido a denominar “better regulation”. Obligación que ha de hacerse extensiva a todas las administraciones públicas²⁸ y por tanto, también a la local, con un importante matiz, la simplificación afecta no sólo a las normas reguladoras, sino también al propio lenguaje administrativo y a la elaboración de los distintos actos que se producen, requiriendo también el rediseño de procesos bajo la consigna de facilitar su comprensión por los ciudadanos y la correcta comunicación de los mismos para surtir los efectos que por la normativa se hayan previsto en cada caso.

3.1.1. Principios generales.

De una lectura general podemos sistematizar los siguientes:

- a) Principio de relevancia. Se extiende genéricamente la obligación de publicar aquella información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, publicidad que habrá de realizarse periódicamente, sin perjuicio de las correspondientes actualizaciones que pudiesen proceder.
- b) Máxima publicidad. Debe garantizarse la publicidad en términos de máxima difusión y conocimiento para lo que se prevé su inserción en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara,

²⁵ Esta labor ya se había impuesto en otros instrumentos como las “Directrices de técnica normativa” aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005. <http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/29/pdfs/A26878-26890.pdf>.

²⁶ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento de 16 de marzo de 2005 “Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la UE”.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:es:PDF>

²⁷ Informe de la OCDE sobre Mejora de la regulación en Europa: España 2010. http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/modernizacion-procedimientos/doc_referencia/ocde/Informe_de_la_OCDE_sobre_mejora_de_la_regulaci-n_en_Espa-a/Informe_de_la_OCDE_sobre_mejora_de_la_regulaci%C3%B3n_en_Espa%C3%B1a.pdf

²⁸ Sobre esta cuestión vid PONCE SOLÉ, Juli. “¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/ce, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial” Revista de Administración Pública, núm. 180, Madrid, septiembre-diciembre (2009), págs. 201-243, analizando el impacto de la doctrina de la better regulation en España, al hilo de distintas reformas normativas y organizativas, y la posible influencia que puedan tener en el mismo en el futuro algunas líneas jurisprudenciales de control del desarrollo de la potestad reglamentaria. En concreto, el trabajo analiza los sistemas de evaluación prospectiva y retrospectiva de las normas reglamentarias, el papel de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, tras la aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, y de otras unidades surgidas recientemente en las Comunidades Autónomas, así como el impulso que la transposición de la Directiva de Servicios ha de proporcionar a la preocupación de la calidad normativa mediante la evaluación de sus impactos.

estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. 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.

- c) Garantía de datos protegidos. La aplicación de los principios anteriores deberá producirse en consonancia con la obligada protección de datos en los términos recogidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y según los propios límites contenidos en la ley.
- d) Accesibilidad universal y diseño para todos. Aplicable en sus distintas vertientes exige que la información sea comprensible, de acceso fácil y gratuito y que esté disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles.

3.1.2. Principios técnicos.

Junto con los anteriores se consignan una serie de principios cuya finalidad es la mejor comprensión de la información a efectos de que cumpla con su objetivo de permitir el acceso integral y efectivo a la misma, que podría obstaculizarse de no ofrecerse en las condiciones técnicas oportunas, y cuyo establecimiento se realizará vía reglamentaria. A tal fin la configuración de la misma deberá ajustarse a los siguientes principios:

- a) Accesibilidad: se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.
- b) Interoperabilidad: la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.
- c) Reutilización: se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007.

3.2. El portal de transparencia. Traslación a la esfera local de su contenido.

Bajo esta denominación aparece una nueva figura específica como soporte de las obligaciones de publicidad activa, el denominado “Portal de la Transparencia” cuya creación se establece para la AGE pero que puede servir de modelo espejo para el cumplimiento de las obligaciones por las EELL. Éstas podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de

transparencia, si bien ya se está asimilando esta terminología y no son pocos los ayuntamientos que acogen esta figura²⁹.

En cuanto a su contenido serán los artículos 6, 7 y 8 los que dispongan el conjunto de la información que en el ámbito jurídico, económico, presupuestario y estadística que habrán de hacerse públicas a través de los medios legalmente establecidos. La redacción de la norma, pensada como ya se ha dicho para la administración del Estado nos exige taxonomizar los contenidos al ámbito local.

3.2.1. Obligaciones de contenido institucional, organizativo y de planificación.

- a) *Información relativa a las funciones que desarrollan los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley, 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.

Además de establecer la obligación de recoger la normativa rectora del funcionamiento y organización local, este planteamiento obliga a preguntarse en qué consiste exactamente el organigrama, por cuanto si bien para los conocidos como municipios de gran población se dispone en el artículo 130 LRRL la diferenciación entre órganos de gobierno y órganos directivos, para el conjunto de los municipios de régimen común no existe norma similar. La organización municipal se realiza en base a instrumentos de ordenación de la estructura de los recursos humanos³⁰ pero de contenido puramente funcional, orillando la organización política municipal. No parece que ésta sea la idea de la norma, sino más bien un instrumento que contemple la organización política y administrativa a nivel directivo, aún cuando no se encuentren formalmente conceptuados como tal, manteniéndose a nivel de puestos de responsabilidad (Jefaturas de Área, Servicio...etc.). Aunque no faltan en nuestro panorama local ejemplos directos de identificación de dicha obligación de publicidad con la relación de puestos de trabajo.

- b) *Planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su*

²⁹ A tal efecto puede consultarse, entre otros, el ayuntamiento de Sevilla <http://www.sevilla.org/ayuntamiento/transparencia>; ayuntamiento de Galapagar, <http://www.ayuntamientodegalapagar.com/index.php/tu-ayuntamiento/transparencia-municipal> ; ayuntamiento de Palencia <http://www.aytopalencia.es/taxonomy/term/92>

³⁰ Según el artículo 74 Ley 7/2007, 14 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, las AAPP estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares, que deberán ser públicos.

consecución. Asimismo 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 local podemos considerar incluidos en este apartado el Plan de Legislatura, Plan Estratégico Municipal, Planes o Programas Sectoriales e instrumentos de naturaleza análoga, acompañados de los indicadores e informes de seguimiento. Nos encontramos nuevamente ante unos contenidos que no encuentran un soporte normativo directo para las EELL, pues no existe una obligatoriedad legal de contar con estos instrumentos ni por tanto una cierta homogeneización de su contenido que permita a los ciudadanos el conocimiento de los planes de acción municipal con el mismo grado de profundidad, sino en función de cada Entidad. Plantea la problemática derivada de la ausencia de indicadores y estándares de calidad en algunos ayuntamientos por no existir todavía cultura integral de evaluación de los servicios públicos.

3.2.2. Obligaciones de contenido jurídico

- 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.*

A tal efecto, será necesario sistematizar la información. No deja de resultar un punto común que en muchos casos este tipo de documentos tengan carácter interorgánico por lo que resultará necesario vehicular un método de transmisión que garantice su inserción en el portal de transparencia. Especial incidencia tendrán en este caso la materia urbanística y medioambiental.

- b) *Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.*
- c) *Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.*

Con carácter general, las normas locales no se encuentran sujetas a dictamen preceptivo, pero habría que preguntarse qué sucede en aquellos supuestos en los que ha sido la propia organización la que a través de sus propias normas

se ha impuesto dicho dictamen. Estaríamos hablando de casos como la previsión de dictamen sobre el proyecto de presupuestos y ordenanzas fiscales por el Consejo Económico y Social en aquellos municipios en que existe. O también del dictamen de los Consejos Sectoriales sobre la aprobación y modificación de instrumentos reguladores que afecten a su ámbito material. La conclusión debe ser afirmativa.

- 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 1083/2009³¹.*

Este apartado engarza con las obligaciones de simplificación y mejora regulatoria. Es necesario puntualizar el ejercicio de la potestad reglamentaria local no exige la previa elaboración de memoria de análisis de impacto normativo, sin perjuicio de que su incorporación sea deseable en el marco de la técnica normativa.

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

El acervo normativo actual no permite sistematizar en este punto los expedientes que insertan en su desarrollo un trámite de audiencia pública, sin perjuicio de lo establecido con carácter general por la LRJP-PAC, así como la especial sensibilidad en aquellos expedientes relativos al ámbito urbanístico³² y de medio ambiente.

3.2.3. Obligaciones de contenido económico, presupuestario y estadístico.

Se establece también la obligada publicidad de la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

- a) *Contratos³³, convenios³⁴ y subvenciones³⁵, en los términos y condiciones recogidos en el precepto.*

³¹ Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

³² Una interesante visión del tema la ofrece LLORENS FERRER, Marta. "El principio de transparencia en el planeamiento urbanístico". Revista Vasca de Administración Pública. Nº 97. Septiembre-Diciembre 2013. Págs. 139-182.

³³ Con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en

Nada se dice de la periodicidad con que dicha información habrá de suministrarse a sensu contrario de lo que sucede con los contratos menores, cuya publicación se prevé trimestral, sería por tanto éste un ámbito regulatorio propio para la ordenanza municipal. A este respecto la Ordenanza de Zaragoza fija en su artículo 30 una serie de criterios sobre plazos de publicación y actualización con el siguiente tenor: las normas, mientras mantengan su vigencia; contratos, convenios y subvenciones, mientras persistan las obligaciones derivadas de los mismos y, al menos, dos años después de que éstas cesen; y la información económica al menos durante cinco años a contar desde que fue generada. La existencia de obligaciones legales previas de publicidad en estas materias, como es el perfil del contratante, la publicidad sobre convenios y subvenciones³⁶, facilitarán a las EELL la sistematización en la elaboración de la esta información.

- c) *Los presupuestos³⁷, 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.*

Esta previsión puede completarse con la inclusión de la totalidad de la documentación que integra dichos expedientes. Por ejemplo, la ordenanza de Zaragoza recoge también la obligada publicidad de las alegaciones presentadas al mismo, informes jurídicos y liquidación presupuestaria, así como los marcos presupuestarios y los marcos presupuestarios, entre otros.

- c) *Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables, así como las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.*

Esta materia ya se encontraba sujeta a publicidad por imperativo del artículo 75 LRBRL, que en su redacción actual, modificada por la LRSAL mantiene la línea anterior, incorporando este apartado el tema de las indemnizaciones en referencia a los puestos directivos.

volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

³⁴ 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.

³⁵ Con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

³⁶ No debemos perder de vista el proyecto del Gobierno de redacción de una nueva Ley de Subvenciones que se prevé recoja también la línea actual de transparencia.

³⁷ 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

- d) *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.*

Habrá que entender sustituidas las referencias contenidas en el mismo por referencias a los miembros de la Corporación, Titulares de órganos directivos municipales y demás personal municipal.

- e) *Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.*

Dispone el artículo 75.7 LRBRL que esta declaraciones deberán realizarse en los modelos aprobados por los plenos respectivos, y en varios momentos durante el mandato: antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho³⁸. Respecto a su publicidad señala que 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, sin perjuicio de su inscripción en Registros de intereses, que tendrán carácter público. El problema se plantea ante la indefinición de la figura del Estatuto Municipal, pues no existe norma orgánica local con dicha denominación³⁹. Por ello y ante dicha carencia podríamos asimilar esta figura con el Reglamento Orgánico municipal, instrumento que se perfilaría como idóneo para dar respuesta a esta problemática, sin perjuicio de poder recoger este extremo en la ordenanza sobre transparencia.

La forma de publicación de estas declaraciones ha sido objeto de controversia por los datos que en ellas se recogen y sobre la misma ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente la Agencia de Protección de Datos⁴⁰. La nueva norma dispone ya que, 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.

³⁸ BRINES ALMIÑANA, Javier. “La instaurada publicidad del Registro de Bienes Patrimoniales (art. 75.7 LRBRL): consideraciones jurídicas y propuestas de actuación ante algunos interrogantes suscitados en su efectiva aplicación”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 2, pp. 197, 2010.

³⁹ El artículo 7 remite, en ausencia de regulación propia, a lo dispuesto en la 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.

⁴⁰ Por todos Informe Jurídico 212/2008.

- f) *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 define cada administración competente.*

Aunque ya son muchas las EELL que cuentan con planes estratégicos, cartas de servicios y se someten a procesos de evaluación de sus políticas públicas, esa realidad no se puede hacer extensiva, por el momento, al conjunto de las entidades que integran la administración local española. Será necesario que desde cada organización se proceda a establecer los indicadores correspondientes en orden a poder realizar los procesos de seguimiento y evaluación que permitan la obtención de los datos necesarios para ofrecer una mejora en los servicios públicos.

La sistematización de la información para cada entidad aconseja la utilización de un instrumento como un catálogo en el que se recoja la información existente en la sede electrónica. Así se recoge en la ordenanza de Zaragoza que agrupa la información disponible en bloques temáticos según el siguiente esquema: sobre normativa y actividad administrativa; organización, personal y retribuciones; cuentas y patrimonio municipales; contratos y subvenciones; urbanismo; medio ambiente; prestación de servicios y gestión de recursos, así como expedientes relativos a procedimientos terminados.

3.3. Otros sujetos a las obligaciones de transparencia: titulares de contratos y subvenciones. La problemática en su articulación.

La ley contempla en su artículo 4 la obligación de las personas físicas, jurídicas así como adjudicatarios de contratos del sector público de suministrar a la administración la información que se exige en el Título Preliminar, dicha obligación se hace también extensiva a los perceptores de fondos públicos a través de subvenciones, si bien en los términos fijados en la LT. Se plantea una nueva problemática como es la de articular la garantía de cumplimiento por estos sujetos⁴¹, resultando necesario que las entidades locales establezcan de un modo claro e inequívoco la necesidad de estas entidades de dar cumplimiento a esta obligación, así como las consecuencias de su incumplimiento.

La solución podría instrumentarse a través de los pliegos de cláusulas y documentos contractuales, en el caso de los concesionarios, y en las propias bases de subvenciones, determinando exactamente la forma y plazos en los que se procederá al suministro de la información, así como las sanciones inherentes en los casos de infracción.

⁴¹ SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. Apuntaba ya las diferentes posiciones doctrinales existentes sobre la obligación de información por parte de los concesionarios de servicios públicos. "El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. Derecho estatal y local." Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, nº 294-295, 2004, pp. 385-437.

4. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

4.1. El derecho de acceso en clave constitucional y europea. Su desarrollo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Constitución consagra en su artículo 105.b el derecho de los ciudadanos al acceso a archivos y registros administrativos, con las limitaciones derivadas de lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Dicho derecho ha sido desarrollado para el conjunto de las administraciones públicas por la LRJ-PAC⁴², gracias a la cual, desde hace más de 20 años, los ciudadanos tienen reconocidos por ley un elenco de derechos como garantía en su relación con las administraciones públicas, aunque no se puede decir que hayan conseguido su finalidad, dada la experiencia acumulada.

En el ámbito europeo el derecho de acceso fue recogido en el artículo 255 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en la redacción dada al mismo por el Tratado de Ámsterdam⁴³. Dicha previsión se completa⁴⁴ con la regulación contenida en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que consagró el derecho de acceso en su artículo 42⁴⁵, del que se ha ocupado en diversas ocasiones⁴⁶. El legislador europeo se ha ocupado convenientemente de la regulación de la reutilización de la información del sector público a través de la Directiva 2013/37/UE del Parlamento

⁴² Sin perjuicio del desarrollo que las CCAA hayan llevado a cabo en uso de su título constitucional de desarrollo de las bases

⁴³ "1. 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 Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3.2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.3. Cada una de las instituciones mencionadas elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos." http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_EC_consol.pdf.

⁴⁴ Reglamento (CE) núm. 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14546_es.htm

⁴⁵ Sobre este derecho en clave europea vid. CARRILLO SALCEDO, J. A. "Hacia una Constitución para los ciudadanos europeos", Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 45, 2002, págs. 11 y ss. GONZÁLEZ ALONSO, Luis. "Artículo 42. Derecho de acceso a los documentos". pp. 664-667. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo. Fundación BBVA. 2008.

⁴⁶ Convenio el Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos. http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Council_of_Europe/Convention_on_Access_to_Official_Documents_Cof_E._es.pdf.

Recomendación Rec (2002) 2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el acceso a los documentos públicos, adoptada el 21 de febrero de 2002. [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0045:ES:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0045:ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0045:ES:HTML)

Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013⁴⁷ por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público⁴⁸.

La LT lleva a cabo la modificación de los artículos 35.h) y 37 LRJPAC, el primero regulador de un derecho de acceso cualificado, el de los interesados, que queda fuera del ámbito de aplicación de la LT por aplicación de su Disposición adicional primera, en relación con las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública. En cuanto al segundo, se sustituye la profusa y detallada regulación que contenía en su redacción anterior por la siguiente⁴⁹ *“Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”*. Se configura ahora como un derecho general de todos los ciudadanos de acceso a la información pública, en el concepto de la misma recogido en la ley como todos aquellos contenidos o documentos, con independencia de su soporte, que obren en poder de los sujetos afectados por el ámbito de aplicación, y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Por su importancia como derecho instrumental necesario para el ejercicio de otros derechos sustantivos se ha vinculado también su configuración con el derecho a la tutela judicial efectiva⁵⁰, de ahí la importancia de la nueva regulación, si bien el procedimiento para dicho acceso como el régimen de impugnaciones y silencio pueden y deben ser objeto de reprobación por no establecer una línea favorable a su ejercicio.

4.2. El ejercicio del derecho de acceso a la información ante las entidades locales. Los miembros de la Corporación como sujetos cualificados de este derecho.

Como ya se ha indicado el derecho de acceso ya había sido regulado como trasunto de la LRJPAC en la propia normativa local, tanto en la LRBRL como en el Real Decreto Legislativo 25986/1986, de 28 de noviembre, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Respecto al genérico derecho de los ciudadanos y su forma de ejercicio el artículo 230 ROF impone la existencia en el ámbito de la organización administrativa de

⁴⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:ES:PDF>

⁴⁸ <http://www.boe.es/doue/2003/345/L00090-00096.pdf>

Comunicación sobre la reutilización y la explotación comercial de la información del sector público, llamada «La eEurope 2002: Creación de un marco comunitario para la explotación del sector público».

⁴⁹ GICHOT, Emilio. “El nuevo Derecho europeo de acceso a la información pública”, Revista de Administración Pública, núm. 160, 2003, pp. 283-316. Señalaba en relación con la regulación anterior que la Ley dejaba un margen de apreciación amplísimo a la Administración a la hora de aplicar unas excepciones al derecho de acceso, concluyendo que *“El legislador pareció limitarse, en fin, a cumplir tardíamente un mandato constitucional, sin voluntad real de hacer realidad el principio de transparencia y publicidad”*.

⁵⁰ VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, Alfonso J. “El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos”. Actualidad Administrativa, 2001, en relación con el carácter instrumental del derecho de acceso como un derecho al servicio del correcto ejercicio de otros, señaladamente para garantizar la transparencia administrativa y el control democrático de la actuación de gobierno, le niega la virtualidad de que su incumplimiento suponga un correlato a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

una Oficina de Información que tendrá por misión canalizar toda la actividad relacionada con la publicidad, así como el resto de la información que la misma proporcione. Dicha oficina podría ocupar el papel de las unidades de información previstas en el artículo 21 LT, con la finalidad de integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna. En cuanto a las peticiones de información exige que éstas sean razonadas y en el caso de 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. Debe censurarse el establecimiento de plazos indefinidos, con remisión a expresiones tales como el plazo más breve posible y sin perjuicio del límite del correcto funcionamiento de los servicios municipales. Estas previsiones deberán entenderse superadas por lo dispuesto en la LT.

El artículo 77 recoge un derecho cualificado de los miembros de las Corporaciones Locales en el acceso⁵¹ a cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función⁵². Su ejercicio se mantiene al margen de la LT según lo dispuesto en su Disposición adicional primera.

4.3. Limitaciones al ejercicio del derecho: la colisión del acceso a la información con la protección de datos.⁵³

Tras una genérica declaración de libre acceso a la información en su artículo 12 y sobre la ya existente limitación de la información ante la colisión de datos especialmente protegidos⁵⁴ cuya forma de engranaje indica el artículo 15, se imponen una serie de límites a dicho acceso en el artículo 14 que son merecedores de crítica por su amplitud, entre otros la seguridad nacional, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinario, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. Obvia decir que en estos

⁵¹ COBO OLVERA, Tomás. “El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial”, 3ª edición, LA LEY, Madrid 2008. Realiza un profuso estudio sobre la jurisprudencia existente respecto a este derecho cualificado.

⁵² Este derecho se ejercerá en los términos previstos en los artículos 14 a 16 del Real Decreto 2568/1986, Sobre esta cuestión vid la amplia doctrina existente en “Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales”. 4ª Edición. Madrid, 2012, págs.- 179-194.

⁵³ En mi opinión, en esta colisión ha salido perdiendo claramente el derecho de acceso a la información. Sobre esta materia vid “Pronunciamientos de las Autoridades de control. Agencia Española de Protección de Datos. Agencia de protección de datos de la comunidad de Madrid. Agencia de protección de datos de Cataluña. Agencia de protección de datos del País Vasco. En protección de datos de carácter personal en relación con los Ayuntamientos”.http://www.gesdatos.com/wp-content/uploads/Compendio_LOPD_Ayuntamientos_Version_Junio_2013.pdf

⁵⁴ Aún en el caso de los Concejales, titulares de un derecho de acceso cualificado en relación con su condición de representantes públicos dicho derecho está sujeto a las correspondientes limitaciones. http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/informes_juridicos/cesion_datos/common/pdfs/2008-0660_Publicaci-oo-n-en-web-de-sesiones-plenarias-del-Ayuntamiento-y-acceso-por-los-concejales-al-registro-de-entradas-y-salidas-municipales.pdf

casos se exige una motivación detallada de las razones por las cuales opera dicho límite sin que puedan utilizarse expresiones genéricas al uso remitiéndose simplemente a la colisión de datos protegidos⁵⁵.

Se contempla la posibilidad de facilitar un acceso parcial en aquellos casos en los que los límites no afecten a la totalidad de la información solicitada, en los que se concederá el acceso parcial salvo que dicho reajuste produzca como resultado una información distorsionada o que carezca de sentido. En aquellos casos en los que la información solicitada pudiese afectar a derechos o intereses de terceros, se establece un trámite de audiencia de quince días para en su caso, realizar las alegaciones y oponerse si lo estima lesivo a sus derechos.

4.4. Ejercicio del derecho de acceso. El silencio negativo como obstáculo en la materialización de la nueva filosofía.

En la línea indicada de la administración electrónica como herramienta global para facilitar el cumplimiento de las obligaciones se establece esta vía como preferente para el ejercicio del derecho.

Una vez presentada la solicitud en los términos legalmente establecidos y tras la tramitación establecida en los artículos 17 y siguientes, se establece un plazo máximo de un mes para la resolución de la solicitud, plazo que podrá ser objeto de ampliación por el volumen o complejidad de la información, dicho plazo ha sido reducido en el caso de Zaragoza a veinte días en ambos casos. El transcurso del plazo máximo sin que haya recaído resolución expresa determinará su desestimación por silencio negativo. Esta cuestión fue objeto de importantes críticas desde distintos ámbitos durante su tramitación parlamentaria al entender que con esta opción se concede a la administración un colchón de tranquilidad con el que enfrentarse a las solicitudes de acceso a la información, no necesitando ni siquiera tener que resolver, aunque fuera en sentido negativo, las solicitudes “incómodas”, ya que esto la pondría en la tesitura de motivar el acto.

Dicha circunstancia unida al régimen de recursos, que consiste básicamente en la consignación de un recurso potestativo ante el consejo de transparencia, por cierto también sujeto a las reglas del silencio negativo, y el recurso contencioso-administrativo de toda la vida, hacen peligrar la realización efectiva del derecho. La jurisprudencia ha puesto reiteradamente de manifiesto como la demora en la consecución del derecho, consecuencia lógica de la necesidad de interponer de acciones judiciales, puede vaciarlo de contenido. En el ámbito local se plantea la necesidad de determinar, junto con las

⁵⁵ GICHOT, Emilio, realiza un análisis de la colisión entre ambos derechos en clave de derecho europeo, derecho comparado, con referencia a los sistemas italiano y francés, y el español vigente en ese momento, concluyendo la necesidad de dictar una norma integral en la línea de la LT. “Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales”, Revista de Administración Pública, nº 173, 2007. PP. 407-445.

cuestiones procedimentales, la competencia del órgano en la resolución de las peticiones de acceso⁵⁶.

El derecho de acceso tiene aún una última aplicación en la vertiente de reutilización de la información pública⁵⁷. Si bien dicha materia es objeto de una regulación específica, se plantean particulares implicaciones respecto a las licencias para dicha reutilización y la percepción de tasas por la misma. Zaragoza ha resuelto esta cuestión mediante la reutilización general, exenta de autorización previa y gratuita y bajo condiciones específicas, sujeta a licencia ante la concurrencia de causa justificada y previo acuerdo del Gobierno.

5. EL BUEN GOBIERNO.

5.1. La inmediata vigencia del Título II como respuesta a una demanda social.

Tras los Códigos de Buen Gobierno que empezaron a proliferar en nuestras administraciones y ante una coyuntura socioeconómica marcada por la fuerte desafección de los ciudadanos frente a los poderes públicos, esta regulación parecía el siguiente paso a dar. El Título dedicado al Buen Gobierno, ya en vigor, recoge la responsabilidad de los miembros del gobierno y altos cargos del Estado, autonómicos y locales, por infracciones tales como los compromisos de gastos sin crédito, la omisión del control económico-financiero, la no rendición de cuentas o, en otra línea el incumplimiento de sus funciones, la obtención de beneficios derivados de su cargo...etc. Se asocia por primera vez en nuestro ordenamiento de un modo claro y global responsabilidades al ejercicio del poder político, más allá de tradicional de las urnas, y de las penales.

En cuanto al ámbito subjetivo, será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales. Con la salvedad de que no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar. Para las entidades que integran la administración local y a efectos de clarificar la consideración de alto cargo resulta de utilidad la modificación del artículo 14 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo⁵⁸ que refiere la consideración de alto cargo municipal a alcaldes, concejales y demás altos cargos de los municipios capitales de provincia o de capital de comunidad autónoma de las Entidades locales de más de

⁵⁶ En el caso de Zaragoza, se establece a favor de la Alcaldía, a propuesta del órgano técnico competente en la materia.

⁵⁷ Sobre esta cuestión VID ARQUERO AVILÉS, Rosario. "Reutilización de la información generada en el sector público español". Revista española de documentación científica, vol. 34, nº 3, 2011. pp. 427-446. ARIAS POU, María. "Reutilización de la información y protección de datos personales", Revista de estudios locales nº 107. Febrero 2008. p 1-15.

⁵⁸ Disposición Final Sexta LT.

50.000 habitantes, o cargos de alta dirección en organizaciones sindicales o empresariales o partidos políticos españoles, sin que ninguna de estas categorías incluya empleados públicos de niveles intermedios o inferiores.

Se sujeta el buen gobierno a una serie de principios, entre los que se distinguen los generales, entre los que se puede destacar la asunción de responsabilidad, el respeto al principio de imparcialidad o el mantenimiento de una conducta digna, junto con los de actuación de ejercer sus poderes con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados, comunicar cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento, no utilizar su posición para la obtención de ventajas personales o materiales, entre otros.

El procedimiento podrá iniciarse de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos. No puede escaparse la necesidad de articular un procedimiento en que se ponderen adecuadamente las circunstancias en aquellos supuestos de inicio por denuncia, pues si bien tiene un cariz claramente positivo en el sentido de que cualquier ciudadano, podrá exigir la responsabilidad directa de sus gobernantes, también tiene una vertiente negativa como es la utilización de esta posibilidad en clave personal o política. En la administración local la cercanía del ciudadano hace surgir situaciones de filias y fobias con los gobernantes, o por simple afinidades o desencuentros que llevarían a una perversión de la finalidad perseguida por la norma, máxime si tomamos en consideración la naturaleza de las sanciones recogidas en el Título II.

5.2. El régimen sancionador: su compleja aplicación.

La posición en el ordenamiento jurídico de las potestades normativas locales tiene una de sus mayores manifestaciones en el ámbito del derecho sancionador. Constituye por tanto una de las principales debilidades de la norma respecto a las EELL, y que por tanto habrá de ser complementada por la normativa propia. Para su aplicación a las EELL se detecta una importante ausencia de cuestiones procedimentales, limitándose a recoger los plazos de prescripción⁵⁹, con total ausencia de normas de tramitación, espacio regulatorio propio por tanto de la ordenanza.

Una de las primeras cuestiones que se plantean ante la sensibilidad que despierta la materia es la competencial. Será necesario concretar en el ámbito municipal las referencias recogidas en la norma a la competencia orgánica para decretar la incoación, tramitar la instrucción y, en su caso, imponer la sanción, competencia asignada a los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de las Entidades Locales en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento. La pregunta es ¿qué sucede con los cargos electos?

⁵⁹ Según lo dispuesto en el artículo 32 el plazo de prescripción de las infracciones previstas en este título será de cinco años para las infracciones muy graves, tres años para las graves y un año para las leves. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las impuestas por infracciones graves a los tres años y las que sean consecuencia de la comisión de infracciones leves prescribirán en el plazo de un año.

El contenido distingue entre infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses. Por una parte, recoge el incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de realizar las personas comprendidas en su ámbito subjetivo. En el caso de las EELL no se contemplan en la actualidad las sanciones derivadas del incumplimiento de estas normas.

De las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, por la múltiple y variada casuística en la materia son especialmente relevantes la realización de compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable, así como la omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.

En materia de sanciones merece especial atención, por la comisión infracciones muy graves, la de destitución del cargo que ocupen los infractores, salvo que ya hubiesen cesado, imponiendo la limitación de que no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años con arreglo a los criterios previstos en la norma. La adecuación de la misma para eximir de su imposición a los cargos electos fue objeto de un importante debate, durante la tramitación parlamentaria, ante la polémica suscitada de que la norma modificase el resultado electoral, forzando la introducción de cambios sobre el anteproyecto inicialmente presentado para evitar que por esta vía se produjese un fraude al sistema democrático mediante la pérdida de la condición de electos en el ámbito local.

5.3. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Integrado en la Administración General del Estado entre sus finalidades se encuentran promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Indica la norma que su actuación se rige por los principios de autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines, pero ha sido objeto de críticas⁶⁰ por cuanto el Presidente será nombrado por el Gobierno y ante la indefinición de un régimen competencial claro, así como por su composición en la que no se contempla la

⁶⁰ Posición y consideraciones de *Transparencia Intenacional España* sobre la nueva Ley de Transparencia. http://www.transparencia.org.es/LEY_DE_TRANSPARENCIA/Posici%C3%B3n_TI-E_sobre_nueva_Ley_Transparencia.pdf

participación de algún representante de la oposición. En este momento su estatuto orgánico se encuentra pendiente de desarrollo reglamentario⁶¹.

Su configuración se realiza con independencia de la regulación que las CCAA puedan establecer para la creación de organismos que, con funciones similares, hayan sido creados por ésta en el ejercicio de sus competencias y las funciones que se puedan asignar respecto a las EELL.

6. RECAPITULANDO: CINCO ACCIONES BÁSICAS EN FORMATO CÁPSULA PARA UNA ADECUADA IMPLANTACIÓN DE LA LEY 19/2013 EN EL ÁMBITO LOCAL.

Como apunta VILLORIA⁶² “ *En cualquier caso, el éxito de estas leyes de acceso está muy influido por su habilidad para superar los retos administrativos*”, pero la coincidencia en el tiempo de esta norma con la LRSAL, que ha supuesto una auténtica revolución en el mundo local, ha provocado que quizá no se le haya prestado suficiente atención en orden a disponer los medios necesarios para el cumplimiento de sus prescripciones, pero dicha circunstancia no será óbice para que los ciudadanos puedan demandar la correcta ejecución de las previsiones de la LT, especialmente porque la especial configuración de las EELL como primer escalón del sistema democrático en aplicación del principio de proximidad, las convierte en escenario privilegiado de participación que permite las interrelaciones ciudadano-administración en el proceso de toma de decisiones y en su posterior ejecución y desarrollo.⁶³

La correcta implantación de la LT en el ámbito local requiere un primer planteamiento de las acciones básicas⁶⁴ para garantizar que cuando en diciembre de 2015, la exigibilidad sea completa nos encontremos en disposición de dar correcta satisfacción a su contenido. Para ello y como líneas estratégicas de trabajo se pueden definir, a modo de esbozo, las siguientes:

1.- Información, formación, información.

Nos encontramos ante una materia que afecta al conjunto de la organización, y que exige implicar a todas las áreas y servicios municipales, por lo que el primer paso

⁶¹ La Disposición Final Séptima otorga un plazo de tres meses, desde la publicación de la ley, al Consejo de Ministros para la aprobación del correspondiente Real Decreto.

⁶² “Algunas reflexiones sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno”. Boletín de la Función Pública. INAP. Nº 9 Mayo pp 6-11. 2010

⁶³ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F., “Reflexiones sobre el gobierno abierto: el derecho a la participación ciudadana en el ámbito municipal y la normativa sobre transparencia”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, tomo 2, Nº 21, Quincena del 15 al 29 Nov. 2013.

⁶⁴ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, propone una serie de medidas complementarias que giran en torno a cinco ejes: información al público, formación de las autoridades y agentes públicos, gestión documental y archivos, m medidas sancionadoras y el fundamental papel de la legislación autonómica. “El acceso a la información en el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIV, Zaragoza, 2013.

que se debe ejecutar es promover la información y la formación. La información estableciendo los adecuados canales que posibiliten el conocimiento en todo momento de la gestión. La formación sobre el contenido, alcance y efectos derivará en una mejor comprensión del nuevo escenario en el que se desenvolverán las políticas públicas municipales. Al tiempo facilitará el ya comentado cambio cultural en el funcionamiento de la administración, sensibilizando y ayudando a vencer las resistencias a los cambios que, inevitablemente, se van a producir.

2.- Rediseño de las estructuras organizativas.

En paralelo a la implantación de la administración electrónica se precisa proceder al rediseño de las estructuras organizativas y dimensionamiento de los efectivos ante las nuevas demandas. En clave de responsabilidad, será necesario dotarse en la estructura municipal de los responsables de coordinar y ejecutar las obligaciones, que funcionará como espina dorsal integrando la información, y canalizando las relaciones con la ciudadanía, y demás actores implicados en el proceso. Dicha atribución competencial deberá llevarse a cabo en el doble plano, político y funcional.

3.- Evaluación y seguimiento.

Sin evaluación y control no se conseguirán los objetivos fijados. Al margen del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que crea la ley, es necesario establecer soportes efectivos de reacción ciudadana frente al incumplimiento por parte de las administraciones y herramientas que garanticen la rendición de cuentas. El impulso de la administración electrónica y las políticas de gobierno abierto deberían ayudar a una implantación real y eficaz de las nuevas dinámicas y buenas prácticas. Por tanto las cuestiones relativas a la evaluación y seguimiento de las nuevas obligaciones nos sitúan ante un elemento a determinar en la eventual ordenanza, pero siempre con las debidas cautelas en orden a no petrificar en la norma cuestiones de carácter orgánico que puedan exigir modificaciones o cambios ágiles y flexibles.

4.- Ordenanza municipal reguladora de las obligaciones de transparencia.

Tras las reflexiones planteadas sobre la conveniencia y oportunidad de aprobar un instrumento normativo propio, la respuesta no puede ser más que positiva. Es cierto que la ley resulta de aplicación al ámbito local, pero también que no ofrece respuesta a las peculiaridades locales por lo que dichos huecos regulatorios deben ser completados por cada organización, facilitando de este modo su ejecución. Como hemos visto, cuestiones competenciales, de procedimiento y trámite administrativo serán junto con las peculiaridades de cada entidad el grueso de la regulación vía ordenanza.

5.- Plan de Transparencia.

Configurado como una herramienta integral y transversal y dada la horizontalidad de las obligaciones que afectan globalmente a la organización sería conveniente la redacción y aprobación de un instrumento que concentre la metodología y el cronograma para su desarrollo. La naturaleza de este plan, de carácter no reglamentaria, lo convierte en el mejor elemento para recoger aquellas cuestiones de ejecución práctica que, por razones operativas, no deben integrar la ordenanza.

En síntesis, la Ley de Transparencia constituye un primer paso para mejorar nuestro ordenamiento en esta materia e iniciar un proceso de cambio en nuestra cultura política gracias a la nueva configuración de la responsabilidad de nuestros dirigentes. Pero aprobar una ley es relativamente sencillo, lo difícil es concretar su ejecución y comprobar en qué medida se da respuesta a las demandas que pretendía satisfacer. Por ello las Entidades Locales deberán realizar una fuerte apuesta por la transparencia aunando esfuerzos organizativos y económicos para sentar las bases que permitan construir un sistema basado en la transparencia.

7. BIBLIOGRAFÍA y otros recursos de información.

ALMONACID LAMELAS, Víctor. “La administración electrónica y el gobierno abierto en la LRSAL”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, N° 5, 2014.

ÁLVAREZ RICO, Manuel. “El derecho de acceso a los documentos administrativos”, *Documentación Administrativa*, núm. 183/1979.

ARIAS POU, María. “Reutilización de la información y protección de datos personales”, *Revista de estudios locales*, núm. 107/2008.

ARQUERO AVILÉS, Rosario. "Reutilización de la información generada en el sector público español", *Revista española de documentación científica*, núm. 3/2011.

BRINES ALMIÑANA, Javier. “La instaurada publicidad del Registro de Bienes Patrimoniales (art. 75.7 LRBRL): consideraciones jurídicas y propuestas de actuación ante algunos interrogantes suscitados en su efectiva aplicación”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2/2010.

CARRILLO SALCEDO, J. A. “Hacia una Constitución para los ciudadanos europeos”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45/2002.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. “Ética pública y normativa Administrativa”. *Revista de Administración Pública*, núm. 181/2010.

"Ciudadanía, función pública e interés general"... en: *Ética pública: desafíos y propuestas*. Escuela Gallega de Administración Pública. Santiago de Compostela. 2008

COBO OLVERA, Tomás. *El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial*, 3^a edición, LA LEY, Madrid 2008

EMBED IRUJO, Antonio. "Ordenanzas y Reglamentos municipales". *Tratado de Derecho Municipal*. Tercera edición. Madrid: Yuste, 2011.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *El acceso a la información en el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIV, Zaragoza, 2013.

GICHOT, Emilio. "Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales", *Revista de Administración Pública*, núm. 173/2007.

GONZÁLEZ ALONSO, Luis. "Artículo 42. Derecho de acceso a los documentos". pp. 664-667. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Comentario artículo por artículo. Fundación BBVA. 2008.

LLORENS FERRER, Marta. "El principio de transparencia en el planeamiento urbanístico". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97/2013.

"El nuevo Derecho europeo de acceso a la información pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 160/2003.

PONCE SOLÉ, Juli. "¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/ce, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial" *Revista de Administración Pública*, núm. 180/2009.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. "La transparencia y la participación Pública en la administración de la Comunidad foral de Navarra" en: *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 51/2011.

Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. 4^a Edición. Madrid, 2012. LA LEY.

RODRÍGUEZ ARANA, Xavier. *Principios de Ética Pública*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1992

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F., “Reflexiones sobre el gobierno abierto: el derecho a la participación ciudadana en el ámbito municipal y la normativa sobre transparencia”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21/2013.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. 1ª edición. Madrid, LA LEY, 2010.

SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. “El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. Derecho estatal y local”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 294-295/2004.

VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, Alfonso J. “El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos”. *Actualidad Administrativa*, 2001

VILLORIA-MENDEIETA, M. “Algunas reflexiones sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno”. *Boletín de la Función Pública*, INAP, núm. 9/2010.

Agencia Española de Protección de Datos. Agencia de protección de datos de la comunidad de Madrid. Agencia de protección de datos de Cataluña. Agencia de protección de datos del País Vasco. En protección de datos de carácter personal en relación con los Ayuntamientos. http://www.gesdatos.com/wp-content/uploads/Compendio_LOPD_Ayuntamientos_Version_Junio_2013.pdf

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo. Fundación BBVA. 2008.
<http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/publicaciones/libros/fichalibro/index.jsp?codigo=387>

Código de Buen Gobierno FEMP.
<http://www.femp.es/files/824-31-fichero/Codigo%20de%20Buen%20Gobierno.pdf>

Convenio el Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos.
http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Council_of_Europe/Convention_on_Access_to_Official_Documents_CofE_es.pdf

Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público.
<http://www.boe.es/doue/2003/345/L00090-00096.pdf>

Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE.
<http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:ES:PDF>.

Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005. <http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/29/pdfs/A26878-26890.pdf>.

Índice de Percepción de la Corrupción 2013 de Transparency International. http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2013/IPC_2013_GLOBAL.pdf

Informe de la OCDE sobre Mejora de la regulación en Europa: España 2010. http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/modernizacion-procedimientos/doc_referencia/ocde/Informe_de_la_OCDE_sobre_mejora_de_la_regulaci-n_en_Espa-a/Informe_de_la_OCDE_sobre_mejora_de_la_regulaci%C3%B3n_en_Espa%C3%B1a.pdf

Informe 660/2008, Agencia Protección de Datos. http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/informes_juridicos/cesion_datos/common/pdfs/2008-0660_Publicaci-oo-n-en-web-de-sesiones-plenarias-del-Ayuntamiento-y-acceso-por-los-concejales-al-registro-de-entradas-y-salidas-municipales.pdf

“Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la UE”, Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento de 16 de marzo de 2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:es:PDF>

Ordenanza sobre Transparencia y Libre acceso a la información del Ayuntamiento de Zaragoza. <http://www1.dpz.es/bop/2014/04/01.asp>

Posición y consideraciones de *Transparencia Internacional España* sobre la nueva Ley de Transparencia. http://www.transparencia.org.es/LEY_DE_TRANSPARENCIA/Posici%C3%B3n_TI-E_sobre_nueva_Ley_Transparencia.pdf.

Recomendación Rec (2002) 2 del Consejo de Ministros a los Estados miembros sobre el acceso a los documentos públicos, adoptada el 21 de febrero de 2002. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0045:ES:HTML>

Reglamento (CE) núm. 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114546_es.htm

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Versión consolidada http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_EC_consol.pdf.