

UN ANÁLISIS SOBRE LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA EN LAS ENTIDADES LOCALES. PROPUESTAS DE MEJORA PARA SU EFECTIVO CUMPLIMIENTO DESDE LA ÓPTICA DEL ODS N° 16 DE LA AGENDA 2030.

María Virginia RUIZ SÁNCHEZ

Secretaria del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras (Murcia)

SUMARIO.-

- 1.- Introducción.
- 2.- Los orígenes de la transparencia como forma de acceso a la acción del gobierno.
- 3.- Marco jurídico actual.
 - 3.1.- Antecedentes y normativa comunitaria.
 - 3.2.- La transparencia como objetivo de desarrollo sostenible.
 - 3.3.- La transparencia en España.
 - 3.3.1.- Legislación básica estatal.
 - 3.3.2.- Legislación autonómica.
 - 3.3.3.- Normativa de las entidades locales.
- 4.- Obligaciones de las entidades locales en materia de publicidad activa.
 - 4.1.- Información institucional, organizativa y de planificación.
 - 4.2.- Información de relevancia jurídica.
 - 4.3.- Información económica, presupuestaria y estadística.
- 5.- Conclusiones.
- 6.- Bibliografía y otra documentación consultada.

1.- INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene por objeto analizar las obligaciones de publicidad activa, como uno de los pilares en los que se asienta la transparencia y, en concreto, aquellas que tienen por destinataria específica a la Administración local. Se partirá, primero, del origen y evolución de la regulación de la transparencia en el derecho comparado, para después, centrar su estudio en la normativa existente en el Estado español, teniendo en cuenta la propia configuración orgánica e institucional de éste y su vertebración territorial, haciendo especial hincapié en las obligaciones de publicidad activa dirigidas a las entidades locales. Se utilizará para su exposición la misma sistemática empleada por la ley básica estatal sobre transparencia. Finalmente, en el apartado relativo a las conclusiones, se intentará mostrar parte de la problemática de la que adolecen las entidades locales para dar cumplimiento efectivo a tales obligaciones, señalando algunas de las propuestas y recomendaciones que se ofrecen para mejorar este cumplimiento y la calidad en materia de transparencia, desde la perspectiva de la implementación de los ODS de la Agenda 2030.

2.- LOS ORÍGENES DE LA TRANSPARENCIA COMO FORMA DE ACCESO A LA ACCIÓN DEL GOBIERNO.

La génesis de la transparencia en la gobernanza pública suele situarse en la “Ley de Libertad de Prensa e Información” aprobada por el Parlamento sueco a finales del año 1766.

Se trata de la primera manifestación de la importancia¹ que los gobernantes atribuyeron a la transparencia como pilar de las sociedades democráticas occidentales. Esta Ley promueve la transparencia política de los actos del Gobierno y el derecho a la información por parte de los ciudadanos. Terminó con la censura preventiva, permitiendo la crítica a la actuación de los representantes políticos, y reconoció la necesidad de que todos los documentos administrativos y judiciales fuesen públicos, salvo contadas excepciones, de forma tal que los ciudadanos pudiesen acceder a ellos.

También se han hallado menciones y alusiones al acceso a la información pública en Declaraciones de carácter internacional como en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789² o más tarde, tras la II Guerra Mundial, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948³.

Doscientos años tuvieron que transcurrir desde la sanción de la Ley de Libertad de Prensa e Información por el rey Adolfo Federico de Suecia para que otros países tomasen conciencia de la relevancia de la transparencia para el fortalecimiento de la democracia, como es el caso de los Estados Unidos que, mediante la *Freedom of Information Act* (FOIA, por sus siglas en inglés) o Ley de Libertad de la Información, promulgada en 1966, protege la transparencia y el acceso a la información pública en términos similares a como los conocemos en la actualidad.

La FOIA reconoce a los ciudadanos el derecho al acceso de los documentos y la información que obren en cualquier registro de las Agencias Federales. No obstante, dicho acceso no es completo o total, dado que determinadas excepciones o exclusiones⁴, previstas en la propia ley, pueden legitimar a la autoridad competente para denegar el acceso respecto de algunos de los documentos solicitados o partes de los mismos.

Como señalan NASER Y CONCHA⁵: “*Sólo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país, sólo un*

¹ Para Anders Chydenius, filósofo y economista a quien se atribuye la iniciativa parlamentaria que propició la aprobación de la Ley de Libertad de Prensa e Información sueca, la libertad de una nación es resguardada no solo por las leyes, sino por la información pública y por el conocimiento de cómo se está administrando.

² El art. 14 de la Declaración dispone que “*Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración*”; por su parte, el art. 15 reconoce la rendición de cuentas al establecer que “*La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público*”.

³ Dispone su art. 19 que “*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones (...)*”.

⁴ Pueden consultarse las excepciones y exclusiones previstas por la FOIA en RAMS RAMOS, L., “*Derecho de acceso a archivos y registros administrativos*”. Ed. Reus, 9 diciembre de 2018, págs. 48 y ss.

⁵ NASER, A. y CONCHA, G., “*El desafío hacia el gobierno abierto en la bora de la igualdad*”, Colección Documentos de Proyectos, Núm. 465. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, febrero 2012, pág. 30. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3969/S2012004_es.pdf

Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a los ciudadanos suficientes datos de su gestión como para que estos puedan opinar y participar con conocimiento de causa y criterio”.

Tras EEUU, otros países siguieron la tendencia de la transversalización de la transparencia en la acción de gobierno. Así, como indica PALOMARES HERRERA⁶, “*a Noruega en 1970 y a otros países de influencia anglófona como Canadá, Nueva Zelanda y Austria. Más tarde se expandió entre los países del mediterráneo de la Europa occidental, como Francia en 1978, Grecia en 1986, Italia en 1990, Portugal en 1993 o Bélgica al año siguiente. La segunda oleada alcanzó en el nuevo siglo a los Estados de Europa occidental que aún carecían de esta Ley, como el Reino Unido en el año 2000 y Alemania cinco años después”.*

3.- MARCO JURÍDICO ACTUAL.

3.1.- Antecedentes y normativa comunitaria.

En el ámbito comunitario, encontramos las primeras manifestaciones de la transparencia como criterio inspirador de la actuación de las Instituciones Comunitarias en la Declaración 17 relativa al derecho de acceso a la información⁷ del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 7 de febrero de 1992) y en la Declaración 41 sobre las disposiciones relativas a la transparencia, al acceso a los documentos y a la lucha contra el fraude, del Tratado de Ámsterdam por el que se modifica el Tratado de la UE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (2 de octubre de 1997).

Este último Tratado dio carta de naturaleza al derecho al acceso a la información y a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, recogido en el artículo 255⁸ del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, para los ciudadanos de la Unión y para aquellas personas que, aun no siendo comunitarios, residiesen o tuviesen su domicilio social en un Estado miembro.

Un poco más tarde, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la Carta), proclamada en Niza en diciembre de 2000, pero con eficacia jurídica vinculante en la UE a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (en diciembre de 2009) recoge, dentro del derecho a la buena administración (art. 41), el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial y, de forma más concreta, el Derecho de acceso a los documentos (art. 42⁹) extendiéndolo a los documentos de todas las instituciones, órganos y

⁶ PALOMARES HERRERA, M., “Estudio comparado sobre transparencia y derecho de acceso en el ámbito internacional y su influencia en España”, en *Revista de Derecho*, Vol. 6, 2017, págs. 123-153. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5877166.pdf>

⁷ La Declaración dice así: “*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.*”

⁸ El desarrollo normativo de este derecho, así como el procedimiento para su ejercicio, lo encontramos en el Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

⁹ El art. 42 de la Carta proclama que: “*Todo ciudadano de la Unión y 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, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte*”.

organismos de la Unión (y no sólo a los del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión), y con independencia de cuál sea el soporte de tales documentos.

Finalmente, en el ámbito europeo, resulta destacable el Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos (Tromsø, 18 de junio de 2009) en el que, de una parte, se pone de manifiesto la importancia que reviste la transparencia de las autoridades públicas en una sociedad democrática y pluralista y, de otra, se garantiza el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos¹⁰.

Por ello, concluye el Convenio, todos los documentos públicos son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos.

3.2.- La transparencia como objetivo de desarrollo sostenible.

De los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que contempla la Agenda 2030, el Objetivo número 16 se refiere a: *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”*.

Los ODS se engendraron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012. La finalidad de esta Conferencia fue la de identificar aquellos ámbitos materiales que implicaban un reto y una acuciante necesidad de transformación a nivel ambiental, social, político y económico en todo el planeta.

Los ODS sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con los que se acometió en 2000 un proyecto mundial con el principal objeto de afrontar la indignidad de la pobreza extrema y el hambre, prevenir las enfermedades mortales y universalizar la enseñanza primaria, haciéndola accesible a todos los niños.

Tras 15 años de andadura, era necesaria una revisión de los objetivos y la adopción de un nuevo enfoque, más amplio, inclusivo y ambicioso, de los objetivos y metas que han de conseguirse para alcanzar la ansiada sostenibilidad a nivel mundial. Es por ello, por lo que los Estados Miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas, conscientes de que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible, adoptaron en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Dentro del Objetivo nº 16, reseñado anteriormente, se contemplan una serie de metas¹¹ en el entendimiento de que su alcance por parte de los Estados Miembros va a aproximar más la posición de estos al cumplimiento de dicho objetivo.

¹⁰ El derecho al acceso a los documentos públicos a cumplir las siguientes finalidades:

- i) *proporciona una fuente de información para el público;*
- ii) *ayuda al público a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas;*
- iii) *fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad.*

¹¹ Entre tales metas, las relativas a los apartados 5 a 8 (ambas inclusive) y 10 son las que, a nuestro juicio, guardan una relación más estrecha con la transparencia:

16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

3.3.- La transparencia en España.

En la Constitución Española de 1978 no encontramos ninguna referencia al término “transparencia” como tal a lo largo de su articulado. No obstante, la propia configuración del Estado español como un Estado social y democrático de Derecho, y los valores superiores de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político en los que se ancla su Ordenamiento jurídico (art. 1.1º CE), no podrían ser materialmente posibles sin la transparencia.

En la línea de lo anterior y también ubicado en el Título Preliminar, hallamos el art. 9 que, además de consagrar el principio de vinculación positiva de los ciudadanos y poderes públicos a la CE y al resto del Ordenamiento Jurídico, dirige un mandato a éstos últimos, en su apartado segundo, para “*promover las condiciones para que la libertad y la igualdad¹² del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”.

Por lo que respecta a la actuación de las Administraciones Públicas, el art. 103.1º corona el eje sobre el que debe gravitar la misma, imponiendo explícitamente a la Administración que sirva al interés público, pero no de cualquier forma, sino que debe hacerlo con “objetividad” y con “sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Estos dos límites suponen, de una parte, la exclusión de la utilización de medios discriminatorios o justificados en razones meramente subjetivas y, de otra, que la prosecución del interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad, es decir, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho¹³.

Tenemos que llegar al art. 105 de la CE para encontrar una reserva legal respecto a siguientes materias:

- Audiencia de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones administrativas.
- El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.
- Audiencia de los interesados en el procedimiento administrativo.

Ha de matizarse que el señalado artículo no contempla propiamente derechos subjetivos lo que, en un principio, suscitó críticas en buena parte de la doctrina constitucionalista, al entender que el art. 105 b) de la CE (acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos) conectaría con el derecho fundamental previsto en el art. 20.1º d) de la Carta Magna, al reconocer y proteger el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

¹² Libertad e igualdad que deben ponerse en conexión con el respeto a la dignidad de la persona como fundamento del orden político (art. 10 de la CE) lo que, sin lugar a dudas, constituye un criterio inspirador y transversal en la interpretación y aplicación de las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas.

¹³ Junto a tales límites, habrán de tenerse en cuenta, de manera especial, los principios constitucionales de seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3º de la CE), cuya observancia, entendemos, resultará ineludible para garantizar la transparencia.

por cualquier medio de difusión, incluyendo también el acceso a la fuente u origen de la información misma y con ello, por tanto, los archivos y registros administrativos. El debate en torno a la ubicación sistemática en el texto constitucional del acceso a los archivos y registros se encuentra actualmente superado con la promulgación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), ley ordinaria y no orgánica, cuyo contenido es desarrollar, entre otros aspectos, el acceso contemplado en el art. 105 b) de la CE y no el derecho fundamental del art. 20.1º d) de la CE.

Con carácter previo a dicha Ley¹⁴, las obligaciones sobre transparencia y publicidad activa para las Administraciones Públicas se encontraban recogidas de forma dispersa y con carácter sectorial en distinta normativa en función de la materia objeto de regulación. Así, ha ocurrido en materia de procedimiento administrativo, presupuestos, subvenciones, contratos administrativos, o actividades desarrolladas por altos cargos.

Sin embargo, era necesario contar con una disposición legal que de forma homogénea y uniforme introdujese la transparencia con una naturaleza transversal, regulando de manera detallada tales obligaciones en el ejercicio de actuaciones sujetas al Derecho Administrativo, dirigidas conjuntamente a todas las Administraciones Públicas, a los órganos e instituciones del

¹⁴ Así, previamente a la aprobación de la Ley 19/2013, nuestro legislador se había hecho eco de la significación de la transparencia y el acceso a la información pública, regulando estos aspectos en distinta normativa, si bien de forma sectorial. Pueden citarse, a título ejemplificativo, las siguientes manifestaciones de esa regulación:

- El art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, actualmente derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPAC-), referido al derecho de acceso a la información pública;
- La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), cuyo art. 3 recogía a la transparencia como un principio de funcionamiento de la actuación administrativa (derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -LRJSP-).
- La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que contempla la transparencia como un principio y regla de la programación presupuestaria (art. 26), pero también como un principio de funcionamiento de la gestión económico-financiera (art. 69).
- La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, refuerza la transparencia a nivel presupuestario, contemplándola primero como un principio de actuación (art. 6) y posteriormente dedicándole todo un Capítulo (Cap. V).
- La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones prevé la transparencia como uno de los principios que deben cumplirse en la gestión de las subvenciones (art. 8), cuya materialización práctica la constituye la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), regulada en su art. 20.
- También en el derogado 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, encontramos numerosas referencias a la transparencia: como principio al que deben sujetarse tanto los procedimientos en materia de contratos como la actuación de los órganos de contratación frente a los licitadores; en la creación del perfil del contratante para garantizar el acceso público a la información relativa a su actividad contractual; así como en el momento concreto de la adjudicación de los contratos. Todos estos principios los hace suyos de forma reforzada la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, cuya propia Exposición de Motivos adelanta que: “Los objetivos que inspiran la regulación contenida en la presente Ley son, en primer lugar, lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y en segundo lugar el de conseguir una mejor relación calidad-precio”.
- 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).
- La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (derogada por la LPAC);
- La Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público;
- 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 (derogada por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado).

Estado y a aquellas entidades que, por su especial relevancia pública o por su condición de perceptores de fondos públicos, se considerase conveniente.

Tal y como se indica en la Disposición final octava de la Ley 19/2013, relativa al Título competencial, la misma se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a¹⁵ de la Constitución.

La propia configuración de la organización territorial de nuestro Estado determina que existan tres tipos de Administraciones Públicas territoriales diferenciadas: la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y la Administración de las Entidades Locales, teniendo todas ellas autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 138 de la CE). Ello deviene en una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito¹⁶.

Por tanto, y en lo que aquí interesa, todas estas entidades van a tener capacidad normativa y la oportunidad (cada una de ellas en su respectivo ámbito) de transformar la realidad de los ciudadanos mediante la prestación de sus servicios públicos de un modo abierto, participativo, accesible y transparente.

Así se desprende también del "*Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*¹⁷", aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de julio de 2018, al señalar respecto del ODS nº 16 que:

"(...) El gobierno abierto es no solo una forma de dar cabida a la sociedad en la toma de decisiones públicas, sino una nueva forma de entender la gobernanza pública en el grueso de las instituciones. La rendición de cuentas es, consecuentemente, el paso definitivo que debemos dar. Una sociedad informada, gestionada por administraciones e instituciones públicas transparentes y abiertas, está en disposición de exigir a sus gobernantes el cumplimiento de los compromisos adquiridos por éstos sobre la base de hechos probados y ciertos. Las instituciones son AAPP que sujetan su actuación a un marco legal, que requiere para su ejecución de medidas organizativas

¹⁵ Por tanto, la ley se sienta en la competencia exclusiva que al Estado otorga la CE en las siguientes materias: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; y las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

¹⁶ Así lo definió el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981).

¹⁷ El Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, cuya elaboración fue acordada por el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030, se compone de dos partes principales: de una parte, el estado de los ODS en España, la situación de partida, con referencia a indicadores estadísticos y una cartografía de responsabilidades competenciales de todos los departamentos; y, de otra, las acciones a través de las cuales se impulsará la Agenda en 2018-2020: nuevas políticas y medidas públicas, gobernanza de la Agenda, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de todos los actores.

La incorporación de los compromisos y la progresión alcanzada al respecto por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y por el resto de actores, sociedad civil, empresas, universidades, reviste una destacada consideración, de forma tal que convierte al Plan en un documento programático revelador del esfuerzo de toda la sociedad española.

<http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documents/plan%20de%20accion%20para%20la%20implementacion%20de%20la%20agenda%202030.pdf>

que permitan alcanzar los objetivos fijados al servicio del interés general. En España debemos tener en cuenta la dimensión local, y la relevancia de los GLL como instituciones más próximas a los ciudadanos, que requieren la adopción de mecanismos y herramientas para dotar a los mismos de los recursos personales y materiales que conviertan en realidad las previsiones normativas, pero sobre todo que puedan prestar los servicios públicos de su competencia en las mejores condiciones. No se puede hablar de igualdad si existen diferencias entre los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos por cuestiones de orden material y práctico, por lo que el plan debería contemplar la adecuación de los nuevos retos de una administración digital, transparente y basada en el principio de rendición de cuentas al ámbito local.” (págs. 62-63).

Para realizar un estudio más sistematizado tanto de la normativa existente en la materia como del régimen de fuentes legalmente aplicable, y al objeto, especialmente, de delimitar en el siguiente apartado de este trabajo las obligaciones que nuestro Ordenamiento jurídico impone a las EELL, en concreto, en materia de publicidad activa, se cree conveniente referirnos, aunque sea someramente, a dicha normativa en los subapartados siguientes atendiendo a la división de la organización territorial del Estado.

3.3.1.-Legislación básica estatal.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno («BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013), cuya entrada en vigor se ha ido produciendo de forma escalonada¹⁸ en función de la materia objeto de regulación y de Administraciones destinatarias de las obligaciones contenidas en la misma, se presenta en su artículo 1 como una ley que tiene por objeto “*ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento*”.

Su art. 2 recoge un dilatado ámbito subjetivo de aplicación, incluyendo no sólo a las tradicionales Administraciones públicas territoriales (AGE, Administración de las CCAA y la Administración de las EELL) sino también a los poderes e instituciones del Estado y a la denominada “Administración instrumental” o sector público institucional (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles con participación pública, consorcios, fundaciones del sector público...etc.). Junto a ello, debe tenerse en cuenta, de una parte, la extensión que sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa realiza el art. 3 de la ley a otros sujetos¹⁹ y, de otra, la imposición de la obligación de suministrar toda

¹⁸ La Disposición final novena de la ley prevé las siguientes reglas respecto a su entrada en vigor:

- Las disposiciones previstas en el título II (Buen Gobierno) entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE.
- El título preliminar, el título I (Transparencia de la actividad pública) y el título III (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) entrarán en vigor al año de su publicación en el BOE.
- Los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley.

¹⁹ Estos sujetos son los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, así como aquellas entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o

la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones previstas en materia de transparencia de la actividad pública a todas aquellas personas físicas y jurídicas, distintas de las anteriores, que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, en los términos previstos en el art. 4.

Respecto a su contenido material, la LTAIBG pivota sobre dos ejes fundamentales:

* Transparencia de la actividad pública.- La ley subdivide a su vez la transparencia en dos partes diferenciadas: la publicidad activa y el acceso a la información.

a) Publicidad activa.- Implica la difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos de forma comprensible, objetiva, accesible, actualizada, veraz y gratuita habilitándose para ello los medios necesarios²⁰, preferentemente electrónicos, de acceso universal y tratamiento libre, fácil y continuado, con respeto a los límites que derivan de la protección de otros derechos. Se trata, por tanto, de garantizar que la ciudadanía y la sociedad en su conjunto pueda conocer aquella información considerada relevante de la actividad pública. Por tanto, los sujetos obligados habrán de difundir dicha información sin esperar una solicitud concreta de los administrados.

b) Acceso a la información.- Con anclaje constitucional en el art. 105 b) de la CE, se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Este acceso no es absoluto, sino que encuentra una serie de límites legalmente previstos, si el acceso causa un perjuicio para alguno de los intereses o materias que se especifican en el art. 14 de la ley, debiendo, en cualquier caso, observar los trámites y requisitos establecidos en el art. 15 de la misma, para cuando la información solicitada pueda afectar o contener datos de carácter personal²¹. Además, la ley contempla el procedimiento específico que debe seguirse para ejercitar este derecho.

* Buen Gobierno.- De forma aséptica, ALMONACID²² lo define como “*aquel que se ejerce de una manera objetivamente correcta, persiguiendo el cumplimiento de los intereses generales, y consiguiendo en un alto grado una buena gestión, alcanzando cotas muy aceptables de transparencia, eficacia, eficiencia, cumplimiento de la legalidad y un alto grado de satisfacción en el ciudadano*”. Se trata de conformar una sociedad en la que los servidores públicos ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad.

Finalmente, y a modo de cierre, la ley crea y regula, como órgano de supervisión y control para garantizar la correcta aplicación de la misma, el Consejo de Transparencia y Buen

cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

²⁰ Para favorecer esta publicidad activa se crea el Portal de la Transparencia que incluirá, además de la información a la que se esté obligado a publicar, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

²¹ Además de las limitaciones contenidas en el art. 15 de la Ley 19/2013, deberá observarse lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

²² ALMONACID, V., “¿Qué es el buen gobierno?”, en *Blog Jurídico No solo Aytos*, 18 de abril de 2015. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/04/18/que-es-buen-gobierno/#:~:text=aquel%20que%20se%20ejerce%20de,de%20satisfacci%C3%B3n%20en%20el%20ciudadano>

Gobierno, como órgano independiente al que se le otorgan competencias de promoción de la cultura de transparencia en la actividad de la Administración Pública, de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como de garantía del derecho de acceso a la información pública y de la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

3.3.2.- Legislación autonómica.

Como hemos visto, la ley de transparencia, como ley básica que es, constituye una norma de mínimos de carácter general, que puede ampliarse y complementarse con la normativa que al efecto se dicte por parte de las Comunidades Autónomas. Esta idea queda reforzada con lo previsto en los arts. 5.2º y 12 *in fine* de la propia ley, al disponerse respecto de la publicidad activa y del acceso a la información, respectivamente, que *“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”*; y que *“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica”*.

Con carácter previo a la aprobación de la ley básica estatal, algunas CCAA de forma pionera e innovadora ya habían aprobado leyes y Códigos en materia de transparencia y buen gobierno²³. Una vez producida la entrada en vigor de la LTAIBG, las CCAA disponían del plazo de dos años para adaptar sus disposiciones al contenido de la misma (Disp. Final 9ª).

Actualmente, todas las CCAA, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, cuentan con sus respectivas leyes (también con disposiciones reglamentarias de desarrollo, como es el caso de Cataluña²⁴) en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno²⁵ resultando de interés el hecho de que en algunas de ellas inclusive se haya creado un organismo propio²⁶ como Consejo de Transparencia.

²³ Entre los precedentes normativos autonómicos más destacables, pueden señalarse:

- La Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega.
- La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.
- La Ley Foral de Navarra 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto.
- La Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.

²⁴ Recientemente la Generalidad de Cataluña ha aprobado el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, como desarrollo parcial de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, con la finalidad, tal y como expresa su propio Preámbulo, *“de garantizar una implementación de la Ley más homogénea, efectiva y exhaustiva, clarificar conceptos jurídicos indeterminados y resolver dudas interpretativas aprovechando la valiosa experiencia adquirida por las administraciones públicas de Cataluña”*.

²⁵ En la página web del Portal de la Transparencia de la AGE, dentro del apartado “Transparencia en otras Administraciones Públicas” puede consultarse de manera detallada la normativa existente sobre la materia en cada una de las Comunidades Autónomas y provincias del territorio español.
[https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia.Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html)

²⁶ Ejemplo de ello son el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, el Consejo de Transparencia de Aragón, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la información de Canarias, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en Cataluña, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia, el Consejo de Transparencia de Navarra o la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública.

3.3.3.- Normativa de las entidades locales.

A diferencia de lo que ocurre con la Administración del Estado o las Autonómicas, la autonomía constitucionalmente reconocida a las Entidades Locales no incluye la potestad legislativa, sin perjuicio de que sí se les otorgue cierta capacidad normativa a los municipios, provincias e islas, en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4.1º a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).

Las Ordenanzas municipales constituyen medio típico de intervención de la Administración Local en la actividad de los ciudadanos (art. 84.1º a) de la LRBRL), que deberán observar (siempre que se trate de Ordenanzas no fiscales) el procedimiento para su aprobación contemplado en el art. 49 de la LRBRL debiendo sustanciarse, con carácter previo a la elaboración misma de la norma que pretenda aprobarse, la consulta pública que se describe en el art. 133 de la LPAC²⁷.

En cualquier caso, el contenido de la Ordenanza que en concreto pudiese aprobarse por la Entidad Local en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno deberá respetar los mínimos establecidos en dicha materia por la ley básica estatal, así como, en su caso, por lo establecido adicionalmente en la normativa autonómica que resulte de aplicación.

Ante la problemática que adolecían no pocos municipios de la geografía española por la carencia de medios y/o recursos humanos, organizativos, materiales y económicos (especialmente los de poca población, los de carácter rural o insular) la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en un intento de impulsar el desarrollo de las políticas de transparencia, participación y colaboración ciudadana para hacerlas efectivas en el conjunto de entidades locales españolas, elaboró una Ordenanza tipo²⁸ en esta materia en el año 2014.

Poco después, como una muestra más de su implicación con el movimiento municipalista, el 24 de febrero de 2015, la FEMP puso en marcha la *Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana* para, según expresa su propia web²⁹, “*compartir enfoques, recursos y promover la innovación y mejora permanente de la relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos bajo los principios del Gobierno Abierto y mediante el intercambio de experiencias, el aprendizaje permanente, trabajando en red y desarrollando proyectos*”.

²⁷ Así, este artículo regula de forma novedosa como trámite preceptivo (salvo las excepciones expresamente previstas) la consulta pública a través del portal web previa a la redacción del borrador de ley o reglamento para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones representativas potencialmente afectados acerca de los problemas que la iniciativa pretende solucionar, su necesidad, oportunidad y objetivos, así como otras posibles respuestas (apartado primero). Podrá prescindirse de ella en los casos citados y, además, si así lo prevé el régimen de tramitación urgente que resulte de aplicación y cuando la propuesta carezca de impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a sus destinatarios o regule aspectos parciales de una materia (apartados primero y cuarto, segundo párrafo).

²⁸ Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización, aprobada por la FEMP el 27-05-2014, <http://femp.femp.es/files/3580-1352-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf>

²⁹ http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjj7QfK2Z5a0ypiGDF7hVCHy14AjBJbrBw0bPsMCI91AF5Q35sy0SLzLOH4R4Q

Al margen del modo de intervención en la actividad de los particulares mediante las Ordenanzas municipales que, en el caso de la transparencia, como hemos visto, sirve también al mismo tiempo para facilitar la participación ciudadana y como guía para la implementación del buen gobierno, la LRBRLL dedica un Capítulo completo a la “*Información y participación ciudadana*” dentro del TÍTULO V, referido a las Disposiciones comunes a las Entidades locales, en cuyos artículos 69 y ss., recogen una serie de obligaciones por parte de la Administración Local frente a los ciudadanos que, siguiendo a CAMPOS ACUÑA³⁰, podemos resumir en las siguientes:

a) Obligación de facilitar la más amplia información sobre la actividad local y la participación de los ciudadanos en la vida local³¹.

b) Publicidad de las sesiones plenarias³².

c) Publicación de los acuerdos que adopten las corporaciones locales en la forma prevista por la Ley³³.

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 Constitución³⁴.

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 comunicación³⁵ 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.

³⁰ CAMPOS ACUÑA, M.C., “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”, en *Revista Digital CEMCI*. Núm. 23 de abril a septiembre de 2014, pág. 7. <http://www.cemci.org/revista/numero-23/pdf/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia.pdf>

³¹ El legislador, consciente de la importancia del asociacionismo en el ámbito local, expresa lo siguiente en el art. 72 de la LRBRLL: “Las Corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación en los términos del número 2 del artículo 69. A tales efectos pueden ser declaradas de utilidad pública”.

³² No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno, salvo que ésta actúe en el ejercicio de competencias delegadas del Pleno, en la interpretación dada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 161/2013, de 26 de septiembre de 2013, en cuyo caso sí que son públicas en cumplimiento del principio de transparencia. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-11122> El mismo criterio sigue la Agencia Española de Protección de Datos en su informe 310/2016, de 30 de mayo, respecto a la inexistencia de obligación de publicar las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno, salvo en el caso de acuerdos adoptados por delegación del Pleno, en cuyo caso sí que habría obligación de publicarlos, previa disociación de los datos de carácter personal. <https://www.aepd.es/es/documento/2015-0310.pdf>

³³ Habrá que estar a las reglas generales sobre notificación y publicación de actos administrativos que establecen los arts. 40 y ss. de la LPAC y el desarrollo reglamentario al respecto contenido en los arts. 196 y 197 del ROFEL.

³⁴ Concreta el derecho de los vecinos al respecto que, de una forma más genérica, se contempla en el art. 18.1º e) de la LRBRLL.

³⁵ La promoción en el término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones, es una de las competencias propias de los municipios (art. 25.2º ñ) de la LRBRLL).

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”.*

De conformidad con lo previsto en el art. 2.3º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, serán estos funcionarios los encargados de garantizar el principio de transparencia en el ámbito local, a través de las funciones que resulten necesarias y dentro de su respectivo ámbito de actuación, lo que entendemos aplicable al titular de la Secretaría para aquellas materias que pudiesen estar relacionadas con la fe pública³⁶ o aquellas otras de contenido jurídico³⁷, y al titular de la Intervención para aquellas materias que pudiesen afectar a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económico-financiera³⁸.

La normativa sectorial recoge importantes obligaciones de publicidad activa dirigidas a las Entidades Locales que, a continuación, serán objeto de análisis siguiendo la clasificación empleada por la LTAIBG, en cuanto al tipo de información publicable.

4.- OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE PUBLICIDAD ACTIVA.

La ley de transparencia establece obligaciones de publicidad activa respecto a información que clasifica, en función de la materia, en la siguiente: información institucional, organizativa y de planificación (art. 6); información de relevancia jurídica (art. 7); información económica, presupuestaria y estadística (art. 8); y, por último, información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia (sólo aplicable en el ámbito de la AGE, en los términos del art. 10).

Además, todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley deben seguir una serie de principios (art. 5) en la manera de publicar esta información relevante para garantizar la transparencia de su actividad que podemos resumir en los siguientes:

³⁶ Entre las funciones de fe pública que se atribuyen a la Secretaría se contempla la de “Disponer que se publiquen, cuando sea preceptivo, los actos y acuerdos de la Entidad Local en los medios oficiales de publicidad, en el tablón de anuncios de la misma y en la sede electrónica, certificándose o emitiéndose diligencia acreditativa de su resultado si así fuera preciso.” (art. 3.2º j) del RD 128/2018).

³⁷ La Disposición adicional tercera de la LCSP, en su apartado 8, atribuye expresamente al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información en materia contratación pública. En municipios de gran población, dicha función recaerá en el titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno.

³⁸ Téngase en cuenta que en aquellos municipios con población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto no exceda los 3.000.000 de euros las funciones de la Secretaría y de Intervención-Tesorería recaerán en una misma persona, salvo que se recurra a la creación de un puesto de colaboración conforme a lo previsto en el art. 16 del RD 128/2018. Asimismo, conforme a lo establecido en el art. 10 de la citada disposición reglamentaria las Entidades Locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000 euros, podrán ser eximidas por la Comunidad Autónoma, previo informe de la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular, de la obligación de crear o mantener el puesto de trabajo de Secretaría, en el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación con otras Entidades Locales para mantener dicho puesto. En tal caso, las funciones serán ejercidas por los Servicios de Asistencia (de la Diputación Provincial o Comunidad Autónoma uniprovincial, en su caso) o mediante la técnica de la acumulación.

- a) La información debe publicarse de forma periódica y actualizada;
- b) Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el art. 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el art. 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos³⁹;
- c) 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;
- d) 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.

Veamos la aplicación práctica de estas obligaciones de publicidad activa en el ámbito de las Entidades Locales.

4.1.- Información institucional, organizativa y de planificación.

Tal y como hace la ley, esta información la dividiremos en dos partes, referidas a la estructura y organización, y a la planificación, respectivamente.

* **Información relativa a estructura y organización**⁴⁰.- Por lo que respecta al ámbito local, no existe una obligación específica en la normativa vigente que contemple la de publicar un organigrama municipal, ni siquiera la de contar con uno no obstante, ser esto lo deseable, como paso previo a las relaciones de puestos de trabajo u otros catálogos de personal, como un instrumento más de planificación en materia de recursos humanos que serviría, indudablemente, para la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad, en los términos del artículo 69 del EBEP.

Como mínimo, entendemos que un organigrama en el ámbito local debería distinguir los órganos de gobierno y la administración municipal.

³⁹ De gran utilidad práctica en el ámbito local resulta la Guía "PROTECCIÓN DE DATOS Y ADMINISTRACIÓN LOCAL" (septiembre de 2019) publicada por la AEPD, en colaboración con la FEMP y COSITAL, que servirá para despejar las dudas que pudiesen plantearse en los no pocos casos de colisión entre el principio de transparencia y de publicidad con la normativa aplicable en materia de protección de datos de carácter personal. <https://www.aepd.es/sites/default/files/2019-09/guia-proteccion-datos-administracion-local.pdf>

⁴⁰ La Ley impone la obligación de incluir un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional. Asimismo, deberán ser objeto de publicación los aspectos relativos a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como a su estructura organizativa.

- Los órganos de gobierno u organización municipal, en los términos de la LRBRL, responderá a las reglas previstas en el art. 20⁴¹ de dicha ley, que distingue entre los **órganos necesarios**: Alcalde, Tenientes de Alcalde, Pleno, Comisión Especial de Cuentas (órganos de existencia obligatoria en todos los municipios, con independencia de su población), Junta de Gobierno Local (existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento), Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (existe en los municipios de gran población y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga su reglamento orgánico) y el Consejo Social de la Ciudad (necesario sólo para los municipios de gran población a los que se les aplica el Título X de la LRBRL); y los **órganos complementarios**⁴² que son los establecidos y regulados por los Reglamentos Orgánicos de cada municipio o, en su defecto, por las leyes Autonómicas de los mismos.

- La administración municipal, por su parte, integra al personal al servicio de las entidades locales, conforme a lo prevenido en el art. 89 de la LRBRL⁴³. Esta administración se organizará en diferentes departamentos o unidades administrativas en función de las competencias materiales y funcionales que tenga atribuidas subdividiéndose, a su vez, en servicios, áreas, secciones y/o negociados en función, principalmente, de su tamaño y del volumen de servicios públicos que preste la Entidad local en sí a la ciudadanía.

Es habitual que las webs de los Ayuntamientos, faciliten la información relativa a los órganos necesarios de la Corporación, ampliándose aquélla a los órganos complementarios fundamentalmente en aquellos municipios que cuentan con una mayor población. Sin embargo, respecto a la administración municipal, la información suele reducirse a las áreas o unidades administrativas en que se estructura el Ayuntamiento, salvo que se cuente con una RPT, en cuyo caso se podría disponer de más información al respecto. Sin embargo, en los municipios de menos de 1.000 habitantes suele ser frecuente, salvo pocas excepciones, que ni siquiera se publique la información sobre el presidente y los miembros del Pleno de la Corporación o que, en caso de existir la misma, ésta se encuentre desactualizada.

* **Información relativa a la planificación.**- Deben publicarse los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios

⁴¹ El art. 20 de la LRBRL, dejando aparte a aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, contempla una serie de reglas para determinar los órganos municipales que se consideran necesarios y aquéllos que tienen carácter complementario, estableciendo unos mínimos legales en la configuración de los necesarios aplicables a todos los municipios con independencia de cuál sea su población, y después dejando un amplio margen a los entes locales para que en el ejercicio de la potestad de autoorganización y reglamentaria que legalmente tienen conferida (art. 4.1º a) de la LRBRL) y en virtud del principio de la autonomía local, puedan crear y regular otros órganos de carácter complementario, con respeto a las previsiones que pudiesen contenerse en la legislación autonómica al respecto.

⁴² Entre ellos pueden señalarse los Concejales y Diputados delegados, las Comisiones Informativas, los Consejos Sectoriales y los Órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios (como pueden ser los pedáneos en el caso de municipios de régimen ordinario, o los distritos para los municipios de régimen especial del Título X).

⁴³ Este personal está integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial. Junto a dicho personal, deben tenerse en cuenta también las previsiones que la propia LRBRL hace del personal directivo profesional (art. 13 del EBEP) para los municipios de gran población regidos por el Título X de dicha norma. Así, el art. 130 de la LRBRL recoge de forma expresa un catálogo de puestos de trabajo a los que se le da la consideración legal de órgano directivo, incluyendo en dicha consideración a los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales (Administración instrumental).

y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración.

Respecto a esta obligación, especialmente importante y cada vez más cumplida por los Ayuntamientos resulta la obligación relativa al Plan Anual Normativo⁴⁴, que contiene las iniciativas en materia de Ordenanzas y Reglamentos municipales (ya sean éstas de nueva aprobación o bien de revisión o modificación) y que deben publicarse en el portal de transparencia correspondiente.

Por otra parte, numerosos ayuntamientos han elaborado y publicado Planes Estratégicos o de Desarrollo Local, resultando reseñables los publicados en materia medioambiental o de desarrollo urbano sostenible, en cumplimiento de las directrices que en su momento marcó la Agenda Local 21⁴⁵, como precedente de la más ambiciosa y actual Agenda 2030.

Especial mención, respecto de esta última, merece la Guía práctica publicada en el mes de mayo de 2019 por la Red vasca de municipios sostenibles intitulada “Agenda 2030 LOCAL Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local⁴⁶”, en la que se establecen una serie de pautas para que los ayuntamientos puedan elaborar y disponer de un Plan de Acción de Agenda 2030 Local, así como un sistema de indicadores para su seguimiento. Dicho Plan deberá contener los siguientes aspectos: líneas estratégicas (objetivos fundamentales de mejora del municipio que se quieren alcanzar con el plan); programas de actuación (objetivos específicos de intervención orientados a la consecución de las líneas estratégicas); acciones (iniciativas o proyectos concretos a realizar por y en el municipio) y los indicadores municipales de desarrollo sostenible.

Poco más tarde, la Secretaría de Estado para la Agenda 2030 en colaboración con la FEMP también ha publicado la Guía para la Localización de la Agenda 2030⁴⁷, presentándose a sus principales destinatarios, las Entidades Locales, como un marco homogéneo de planificación más eficiente del desarrollo sostenible en el territorio y en sinergia con los diferentes niveles de gobierno desde un enfoque de lo local a lo global y viceversa, sirviendo al mismo tiempo como hoja de ruta para una mejor planificación, seguimiento y medición de los resultados obtenidos en cuanto a la implementación de los ODS en el ámbito local.

⁴⁴ Los arts. 130.1 y 132 de la LPAC regulan la planificación normativa y la evaluación retrospectiva de impacto: las administraciones públicas elaborarán y harán público en su portal de la transparencia un «plan normativo» con las iniciativas legales y reglamentarias que vayan a elevar para su aprobación en el año siguiente (art. 132), así como informes sobre el resultado de la evaluación *ex post*, que se destinará a comprobar si las normas vigentes han conseguido los objetivos previstos y si estaban justificados y correctamente cuantificados el coste y las cargas impuestas, así como a ajustarlas a los principios de buena regulación (art. 130.1).

⁴⁵ La Agenda 21 o, también llamada, Programación 21 hunde sus raíces en La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o “Cumbre de la Tierra” celebrada en Río de Janeiro (Brasil, junio de 1992), con el fin de disminuir a nivel mundial y de manera local el impacto ambiental que produce la vida en las ciudades. Tras adherirse en sus orígenes 173 países, dos años después en Aalborg Dinamarca se firmaría otro importante instrumento como La Carta de Aalborg, donde se complementarían y perfilarían las directrices y medidas que recogía el documento inicial.

⁴⁶ Agenda 2030 Local “Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local”. Ithobe, S.A. Sociedad Pública de Gestión Ambiental Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda Gobierno Vasco, mayo 2019. https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/agenda2030local/es_def/adjuntos/Agenda_local_2030_guia_practica_cas.pdf

⁴⁷ Guía para la localización de la Agenda 2030. Secretaría de Estado de la Agenda 2030, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030, diciembre 2020. https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Guia_para_Localizacion_de_la_Agenda_2030.pdf

4.2.- Información de relevancia jurídica.

De las obligaciones previstas en el art. 7 de la Ley 19/2013, únicamente entendemos aplicables a la esfera local, con las matizaciones oportunas, las relativas a la información siguiente:

*** 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 art. 2.2º del RD 128/2018 atribuye a quienes ostenten las responsabilidades administrativas de las funciones de la Secretaría y de la Intervención-Tesorería, la dirección de los servicios encargados de su realización⁴⁸, lo que implica que, gracias a la configuración jurídica como órgano administrativo que realiza el art. 6.1º de la LRJSP, aquéllos puedan dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.

Cada vez son más frecuentes las instrucciones elaboradas por los órganos de la Secretaría y de la Intervención (en ocasiones, conjuntamente por ambos⁴⁹) que se publican en el portal de transparencia de los Ayuntamientos y que versan sobre muy distintos ámbitos, como p.e. en materia de contratos menores, de convenios de colaboración, de protección de datos...etc., teniendo la mayoría de ellas la finalidad de coordinar las tareas burocráticas que desarrollan los distintos servicios municipales en los aspectos jurídico-administrativos (efectos más bien internos) o la de informar a la ciudadanía sobre determinados trámites o plazos, o la forma de presentación de documentos en la Administración⁵⁰ (con efectos, por tanto, también externos).

*** Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda.**- En parecidos términos se expresa el art. 133.2º de la LPAC al recoger la obligación consistente en la publicación del texto ya redactado en el portal web correspondiente a fin de dar audiencia a los ciudadanos afectados y conseguir cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades (apartado segundo, primer inciso). Podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma cuyos fines guarden relación directa con su objeto (apartado segundo, segundo inciso). Debe entenderse que, en el ámbito local, tales preceptos resultan de aplicación siempre que así se prevea en la legislación autonómica de desarrollo correspondiente o que la propia Entidad Local así lo haya

⁴⁸ Lo que debe entenderse, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos de gobierno de la Corporación Local en materia de organización de los servicios administrativos.

⁴⁹ Un ejemplo de ello es la Instrucción conjunta de la Intervención y de la Secretaría municipal relativa al procedimiento a seguir, legislación aplicable y documentación que debe obrar en los expedientes de tramitación de contratos menores en el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, de 10 de septiembre de 2020. https://sede.puertolumbreras.regiondemurcia.es/web/transparencia/QXl1bnRhbWllbnRvIGRIIFB1ZlXj0byBMdW1icmVvYyYXN_AQEAY/30033

⁵⁰ En el Ayuntamiento de Candelaria se publicó la Instrucción de Secretaría relativa a la presentación de documentos en el registro electrónico de la sede electrónica (17 de abril de 2020) al objeto de informar a los empleados públicos y también a los ciudadanos de la implantación reciente de dicho registro electrónico, precisamente para paliar los efectos de la declaración del estado de alarma como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19 que impide el desplazamiento al registro de forma presencial. <https://www.candelaria.es/wp-content/uploads/2020/04/INSTRUCCION%20N-DE-SECRETARIA-PRESENTACION%20N-DE-DOCUMENTOS-EN-EL-REGISTRO-ELECTRONICO-DE-LA-SEDE-ELECTRONICA.pdf>

acordado en ejercicio de su potestad reglamentaria y de autoorganización, a tenor de la interpretación que hace el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo⁵¹, aun cuando la misma se refiera únicamente al reparto competencial constitucionalmente previsto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin hacer una mínima mención al principio de la autonomía local.

*** Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.-** Especial significación cobra el trámite de la información pública y de consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas en los procedimientos⁵² regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Lo que resulta también predicable en la esfera urbanística, para lo que habrá de atenderse (sin perjuicio de lo establecido en la legislación básica estatal⁵³ en la materia) a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente, al corresponder a las CCAA la competencia exclusiva en la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Por su parte, en los procedimientos de expropiación forzosa, la Administración Local expropiante deberá someter a exposición pública la relación de bienes y derechos que hubieran de resultar afectados por la ocupación, en los términos establecidos en el art. 16 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957.

Asimismo, en el ámbito patrimonial el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio) prevé el trámite de información pública, entre otros, en los siguientes procedimientos:

- Expedientes de alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades locales (art. 8.2º);
- Expedientes de concesión sobre bienes de dominio público (art. 87.4º);

⁵¹ El FJ 7º b) de dicha sentencia dice, en extracto, lo que sigue: "(...) Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.

Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)". <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-8574>

⁵² Procedimientos de evaluación ambiental estratégica (ordinaria y simplificada) y de impacto ambiental de proyectos (ordinaria y simplificada).

⁵³ En el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), además del trámite de información pública previsto con carácter general para todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente (art. 25), la norma contempla dos procedimientos específicos en los que debe también observarse el cumplimiento del referido trámite:

- Procedimientos de alteración de la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 (art. 13.3º).
- Procedimientos de realojamiento (art. 19.4º).

- Expedientes de cesión gratuita de bienes inmuebles patrimoniales (art. 110).

En materia de contratación administrativa, y sin perjuicio de lo que se dirá a continuación, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), incorpora de forma novedosa el sometimiento a información pública del estudio de viabilidad y del anteproyecto de construcción y explotación de las obras, como actuaciones preparatorias de los contratos de concesión de obras públicas y de servicios (arts. 247, 248 y 285.2º de la LCSP).

4.3.- Información económica, presupuestaria y estadística.

El art. 8.1º de la LTAIBG recoge un elenco de obligaciones que, en su gran mayoría, no aportan nada *ex novo* a lo que ya se regula (y se regulaba con carácter previo a su aprobación) por la normativa sectorial. En síntesis, las obligaciones de publicidad activa en este ámbito aplicables a las Entidades Locales son las que siguen:

* **Todos los contratos administrativos** (con el nivel de detalle requerido en el precitado artículo).- La LCSP, consciente de la importancia que representa la publicidad y transparencia de los procedimientos en la contratación pública para garantizar la igualdad de trato de los licitadores y la libre concurrencia en las licitaciones (art. 1), hace acopio de las obligaciones señaladas por la Ley de transparencia a lo largo de su articulado, aunque concentrándolas de forma específica en su art. 63, referido al Perfil del contratante⁵⁴. Si la regla general es, por tanto, la publicidad y la transparencia en la contratación cabría preguntarse qué supuestos, legalmente previstos, escapan a esa regla. Al respecto, pueden señalarse las siguientes excepciones a la norma:

- Podrán no publicarse determinados datos relativos a la celebración del contrato cuando se considere, justificándose debidamente en el expediente, que la divulgación de esa información puede obstaculizar la aplicación de una norma, resultar contraria al interés público o perjudicar intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas o la competencia leal entre ellas, o cuando se trate de contratos declarados secretos o reservados o cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado y así se haya declarado (art. 154.7º de la LCSP⁵⁵).

- En los contratos administrativos tramitados de emergencia (art. 120 de la LCSP) no se exige al órgano de contratación la sujeción a los requisitos formales legalmente establecidos. Probablemente sea con ocasión del estado de alarma generado

⁵⁴ Téngase en cuenta que los perfiles de contratante de los órganos de contratación de todas las entidades del sector público estatal deberán alojarse de manera obligatoria en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), gestionándose y difundándose exclusivamente a través de la misma. En las páginas web institucionales de estos órganos se incluirá un enlace a su perfil de contratante situado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (art. 347.2º de la LCSP).

⁵⁵ Exige dicha disposición legal que, en todo caso, previa la decisión de no publicar unos determinados datos relativos a la celebración del contrato, los órganos de contratación deberán solicitar la emisión de informe por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el que se aprecie si el derecho de acceso a la información pública prevalece o no frente a los bienes que se pretenden salvaguardar con su no publicación. No se requerirá dicho informe en caso de que con anterioridad se hubiese efectuado por el órgano de contratación consulta sobre una materia idéntica o análoga, sin perjuicio de la debida justificación de su exclusión en el expediente.

por la crisis sanitaria de la COVID-19⁵⁶ (y actualmente prorrogado hasta las 0.00 horas del día 9 de mayo de 2021) cuando más se esté haciendo uso⁵⁷ por parte de las Administraciones Públicas y, por ende, también de la local, de la tramitación de emergencia.

- Respecto a la publicación de la información relativa a los contratos menores, al igual que la ley de transparencia, el art. 63.4º de la LCSP contempla que la misma deberá realizarse al menos trimestralmente. No obstante, quedan exceptuados de dicha publicación, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores. Esta excepción tiene importantes consecuencias prácticas en el ámbito de la Administración local, fundamentalmente en aquellos municipios de pequeña población, donde se recurre con frecuencia a la contratación menor (cuyo valor estimado, en muchos casos, suele ser desdeñable) lo que, lógicamente, dificultará el control y la adecuada evaluación de la misma por parte de los organismos competentes al no disponer de esta información⁵⁸.

* **La relación de los convenios suscritos, así como las encomiendas de gestión.**- Establece la LTAIBG que debe publicarse dicha relación 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. Al respecto, si bien algunas Entidades Locales (especialmente, las de más de 20.000 habitantes) publiquen una relación de convenios suscritos en sus páginas de transparencia, la misma, sin embargo, no suele contener el detalle exigido por la ley y, en no pocos casos, aparece desactualizada.

* **Las subvenciones y ayudas públicas concedidas** (con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios).- Información ésta que a su vez ha de remitirse a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, al objeto de promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas. En el ámbito de las Entidades Locales será responsable de suministrar la información de forma exacta, completa, en plazo y respetando el modo de envío establecido, la Intervención u órgano que designe la propia Entidad Local (art. 20 de la LGS).

* **Los presupuestos** (con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento

⁵⁶ El art. 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, polariza la tramitación de emergencia extendiendo la aplicación del art. 120 de la LCSP en los siguientes términos: "La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, siendo de aplicación el artículo 120 (...)".

⁵⁷ Sobre el principio de publicidad en los contratos de emergencia formalizados por las Administraciones Públicas durante la declaración del estado de alarma derivado del Covid-19 resulta de interés el Informe Especial al respecto de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREscon), actualizado a fecha de 23 de junio de 2020. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIREscon/COVID-19/ies-emergencias-2020/IES-emergencias-23062020.pdf>

⁵⁸ Al respecto, presenta una gran utilidad práctica las conclusiones que se extraen del Informe de fiscalización del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en las entidades locales, de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, de fecha de 22 de diciembre de 2020. <https://www.tcu.es/repositorio/bb6a8a5e-2e7f-4245-beb1-eb76b0ba1e01/I1418.pdf>

de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas).- Suele ser frecuente que las Entidades Locales publiquen en su página de transparencia el presupuesto corriente, las bases de ejecución, así como el resto de documentación e informes preceptivos que integran el correspondiente expediente. Sin embargo, no suele publicarse el estado de ejecución con cierta periodicidad anual (que podría ser trimestral), como tampoco las modificaciones que a lo largo del ejercicio va experimentado el presupuesto.

*** 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.-** En relación a esta obligación constituye una infracción muy grave en materia de gestión económica presupuestaria (cuando se trate de una conducta culpable) el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas⁵⁹ regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable (art. 28 letra p) de la LTAIBG).

*** Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades.-** En el ámbito local, el régimen de las retribuciones⁶⁰ que se abonan a los concejales de la Corporación que tienen una dedicación exclusiva o parcial, así como las remuneraciones por asistencias a los órganos colegiados de la misma (Pleno, Junta de Gobierno y Comisiones Informativas) para aquéllos que no tengan ninguna dedicación, son fijadas en la sesión extraordinaria plenaria que se ha de celebrar dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la propia Corporación, a la que se refiere el art. 38 del ROF. Las Entidades Locales suelen cumplir con la obligación de publicidad activa que recae sobre el régimen de retribuciones de los concejales, si bien, y aunque la LTAIBG no lo exija, sería recomendable que también se publicase la percepción de otras cuantías por aquéllos por otros conceptos como las asistencias a órganos colegiados o las indemnizaciones y dietas derivadas del ejercicio del cargo.

*** Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos.-** Esta obligación presenta un escaso grado de cumplimiento en el ámbito local, siendo difícil encontrar Entidades Locales (salvo algunos municipios de gran población, Diputaciones Provinciales o Cabildos/Consejos insulares) que la publiquen.

*** Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales.-** Se remite la LTAIBG a lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local⁶¹.

⁵⁹ Interesante al respecto resulta la web <https://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>, dependiente del Tribunal de Cuentas, como portal al servicio de cualquier ciudadano que permite acceder a la información sobre la gestión económica y financiera de las Entidades locales, deducida de sus Cuentas Generales rendidas, que incluye tanto las cuentas de la Entidad local principal, así como las de sus entidades dependientes y adscritas.

⁶⁰ El régimen retributivo de los concejales de las Corporaciones locales deberá, en todo caso, observar las limitaciones que, por razón de la cuantía y en atención a la población del municipio y naturaleza de la Corporación (entre otros criterios), se establecen en el art. 75 bis de la LRBRL.

⁶¹ El art. 75.7º de la LRBRL dispone al respecto: *“Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las autoliquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades.*

* **La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia.-** Dice la LTAIBG que esta información deberá publicarse en los términos que defina cada administración competente⁶². Quizá, lo más adecuado hubiese sido que la propia Ley de transparencia precisase unos parámetros o criterios mínimos a los que debiera sujetarse dicha información estadística que fuesen aplicables a todas las Administraciones públicas de forma homogénea, y sin perjuicio de una mayor concreción por estas dentro de sus respectivos ámbitos competenciales.

* **Las Administraciones Públicas publicarán la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.-** Si bien las Corporaciones locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición⁶³, existe un bajo grado de cumplimiento respecto a la obligación de publicar su patrimonio.

5.- CONCLUSIONES.

De los 8.131 municipios que conforman la planta municipal española, resulta que 5.002 de ellos tienen menos de 1.000 habitantes⁶⁴ y que alrededor de un 90% de las entidades locales que conforman Administración pública local de nuestro país se rigen por la normativa propia de los municipios de régimen ordinario.

Ello implica, irremediamente, unas limitaciones competenciales, presupuestarias y de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos que, lógicamente, van a dificultar el cumplimiento por parte de aquéllas de las distintas obligaciones que, en materia de publicidad activa, se prevén en la LTAIBG, si se compara con el grado de cumplimiento de las mismas respecto de grandes urbes que, como hemos visto, presenta mejores datos, según la información ofrecida por organismos como el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entre otros.

Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.

Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal.

Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público:

a) 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.

b) 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 (...)."

⁶² La reforma del régimen local instrumentada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local introdujo el artículo 116 ter en la LRBRL, que impuso la obligación a todas las Entidades Locales de calcular antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior, siendo de aplicación la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

⁶³ Así lo establece el art. 17 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

⁶⁴ Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística del mes de abril de 2021. Pueden consultarse aquí: https://www.ine.es/infografias/infografia_padron.pdf

Por otra parte, debemos partir de la idea de que la implementación de la transparencia en la entidad local de que se trate, únicamente puede tener lugar si en ésta previamente se ha implantado la administración electrónica.

No olvidemos que las Entidades locales deben ejecutar políticas de tratamiento y gestión de la información pública que garanticen su fiabilidad, actualización permanente, integridad y autenticidad, y adoptar aquellas medidas que resulten necesarias en aras a facilitar su acceso, localización y divulgación, así como la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad, el control de la veracidad y la reutilización de la información publicada. Esta información o publicidad activa en materia de transparencia debe publicarse en formato electrónico, en la sede electrónica o en la página web de la entidad, de forma periódica y actualizada, de manera clara y estructurada, y entendible, con fácil acceso y gratuito, y a poder ser en formatos reutilizables (art. 5.4º de la LTAIBG).

Importante al respecto, resulta el reciente Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, cuya propia Exposición de Motivos adelanta que *“En definitiva, el Reglamento que aprueba este real decreto persigue los cuatro grandes objetivos mencionados: mejorar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia⁶⁵ y la participación, garantizar servicios digitales fácilmente utilizables y mejorar la seguridad jurídica”*.

Quizá, una buena forma de trasladar todas estas obligaciones de administración electrónica y de transparencia a las Entidades locales de municipios con pequeña población sería el partir de una planificación realista al respecto, en la que el propio gobierno local tomase conciencia de cuáles son las deficiencias, obstáculos e inconvenientes que el ayuntamiento puede encontrar para la implementación y cumplimiento de las citadas obligaciones y, una vez identificados, realizar una puesta en común de medidas, acciones y metas que permitan conseguir, a largo plazo, los objetivos y resultados planificados. Esa puesta en común debería reflejarse en un compromiso institucional que albergase si no a la totalidad, a la mayoría de los grupos políticos con representación municipal, a los efectos de garantizar la continuidad y dirección estratégica, más allá de un ciclo de gobierno, con el fin de generar predictibilidad y estabilidad que permita lograr impactos transformadores en los objetivos identificados.

Por otra parte, la anterior declaración institucional debe materializarse a nivel organizativo interno mediante la implantación y seguimiento de procedimientos específicos que implique al personal al servicio de la entidad en la consecución del cumplimiento de las referidas obligaciones, y de la captación de aquellos recursos de todo orden (materiales, técnicos, financieros e, inclusive, personales) necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa previstas en la legislación vigente, además de crear un portal de transparencia propio de la entidad local (si bien la mayoría de las entidades lo tienen, gracias a la asistencia de las diputaciones o comunidades autónomas), fundamentalmente respecto de

⁶⁵ Especial mención merece el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025, que persigue la mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración Pública, la transparencia y eliminación de trabas administrativas a través de la automatización de la gestión, una mayor orientación a la personalización de servicios y a la experiencia de usuario, actuando todo ello de elemento catalizador de la innovación tecnológica de nuestro país desde el ámbito público. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4cd9-9d78-d665a5d8491a/20210127_Plan_Digitalizacion_AP_2021-2025.pdf

aquéllas en las que la información no es fácilmente localizable en la página web o la sede electrónica de la entidad, dificultando su conocimiento a la ciudadanía.

Es importante, asimismo, que exista una comunicación continua y fluida a la ciudadanía en la que se trasladen todos los pasos que el gobierno local vaya dando al respecto (a través de notas de prensa en web institucional, visibilizarían en medios de comunicación y redes sociales, talleres y charlas, etc.), facilitando así la información y la participación de la sociedad en este proceso. Lógicamente, como base de la participación ciudadana, debe fomentarse la rendición de cuentas en todos los niveles de la acción municipal.

Además de todo lo anterior, no podemos pasar desapercibido el importantísimo papel que en todo este proceso transformador y de gobierno abierto de las Entidades locales deben jugar otras instancias multinivel, como la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas mediante la cooperación económica, técnica y administrativa⁶⁶ con la Administración local, y la función de asistencia a los municipios que la ley⁶⁷ atribuye a las Diputaciones Provinciales.

Finalmente, de una forma u otra, el cumplimiento de los 17 ODS (no sólo del nº 16) gravita sobre la transparencia, pues cabría preguntarse si sería realmente posible conseguir tales objetivos si en la línea de ruta marcada para su consecución, y en cada uno de sus pasos, no se incluye a la totalidad de actores, organizaciones, asociaciones y redes que componen el tejido social de una concreta población a través de un proceso constructivo de participación activa y rendición de cuentas de las actuaciones desarrolladas y resultados obtenidos.

La respuesta a la anterior cuestión, lógicamente, ha de ser negativa, lo que vislumbra el carácter transversal y naturaleza vertebradora que ostenta la transparencia respecto al cumplimiento de los ODS, erigiéndose la misma en instrumento clave para reforzar la legitimidad, interés, compromiso y corresponsabilidad que la sociedad en su conjunto tenemos (o deberíamos tener) en convertir en una realidad ese deseado desarrollo sostenible.

6.- BIBLIOGRAFÍA (y otra documentación consultada).

- **Blogs, revistas y libros.**

ALMONACID, V., “¿Qué es el buen gobierno?”, en *Blog Jurídico No solo Ayto.* Publicado el 18 de abril de 2015. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/04/18/que-es-buen-gobierno/#:~:text=aque%20que%20se%20ejerce%20de,de%20satisfacci%C3%B3n%20en%20el%20ciudadano>

⁶⁶ El art. 57 de la LRBRL establece que dicha cooperación, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban.

⁶⁷ El art. 36 de la LRBRL regula las competencias propias de las Diputaciones (o entidades equivalentes), siendo de especial interés para un mejor cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, la contemplada en la letra g) del párrafo 1º, referida a la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

CAMPOS ACUÑA, M.C., “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”, en *Revista Digital CEMCI*. Núm. 23 de abril a septiembre de 2014, pág. 7. <http://www.cemci.org/revista/numero-23/pdf/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia.pdf>

NASER, A. y CONCHA, G., “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”, Colección Documentos de Proyectos, Núm. 465. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, febrero 2012, pág. 30. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3969/S2012004_es.pdf

PALOMARES HERRERA, M., “Estudio comparado sobre transparencia y derecho de acceso en el ámbito internacional y su influencia en España”, en *Revista de Derecho*, Vol. 6, 2017, págs. 123-153. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5877166.pdf>

RAMS RAMOS, L., “Derecho de acceso a archivos y registros administrativos”. Ed. Reus, 9 diciembre de 2018, págs. 48 y ss.

- **Instrumentos internacionales y comunitarios.**

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Declaración 17 relativa al derecho de acceso a la información del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, el 7 de febrero de 1992), pág. 229.

https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, diciembre de 2000).

https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2001-81331>

Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos (Tromsø, 18 de junio de 2009).

https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Nueva York, 25 de septiembre de 2015).

https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

- **Legislación española.**

Constitución española, de 6 de diciembre de 1978 (CE).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-17958>

Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROFEL).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-33252>

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20977>

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>

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.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010>

Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-19814>

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-3760>

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>

Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3580>

Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-5032>

- **Guías, planes, informes y otros.**

Ordenanza tipo de "Transparencia, acceso a la información y reutilización" de la FEMP, mayo 2014.

<http://femp.femp.es/files/3580-1352-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf>

"Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible", Consejo de Ministros, julio 2018.

<http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documentos/plan%20de%20accion%20para%20la%20implementacion%20de%20la%20agenda%202030.pdf>

Informe 310/2016, de 30 de mayo, de la AEPD.

<https://www.aepd.es/es/documento/2015-0310.pdf>

Guía “*Protección de datos y Administración Local*” de la AEPD, septiembre 2019.

<https://www.aepd.es/sites/default/files/2019-09/guia-proteccion-datos-administracion-local.pdf>

Agenda 2030 Local “*Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local*”. Ihobe, S.A. Sociedad Pública de Gestión Ambiental Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda Gobierno Vasco, mayo 2019.

https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/agenda2030local/es_def/adjuntos/Agenda_local_2030_guia_practica_cas.pdf

Guía para la localización de la Agenda 2030. Secretaría de Estado de la Agenda 2030, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030, diciembre 2020.

https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Guia_para_Localizacion_de_la_Agenda_2030.pdf

Instrucción conjunta de la Intervención y de la Secretaría municipal relativa al procedimiento a seguir, legislación aplicable y documentación que debe obrar en los expedientes de tramitación de contratos menores en el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, de 10 de septiembre de 2020.

<https://sede.puertolumbreras.regiondemurcia.es/web/transparencia/QX11bnRhbWllbnRvIGRIIFB1ZXJ0byBMdWlicmVyYXNAQEAY/30033>

Instrucción de Secretaría relativa a la presentación de documentos en el registro electrónico de la sede electrónica del Ayuntamiento de La Candelaria, de 17 de abril de 2020.

<https://www.candelaria.es/wp-content/uploads/2020/04/INSTRUCCI%C3%93N-DE-SECRETARIA-PRESENTACI%C3%93N-DE-DOCUMENTOS-EN-EL-REGISTRO-ELECTR%C3%93NICO-DE-LA-SEDE-ELECTR%C3%93NICA.pdf>

Informe Especial de Supervisión del principio de publicidad en los contratos de emergencia formalizados durante la declaración del estado de alarma derivado del Covid-19 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), actualizado a fecha de 23 de junio de 2020.

<https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/COVID-19/ies-emergencias-2020/IES-emergencias-23062020.pdf>

Informe de fiscalización del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en las entidades locales, de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, de fecha de 22 de diciembre de 2020.

<https://www.tcu.es/repositorio/bb6a8a5e-2e7f-4245-beb1-eb76b0ba1e01/I1418.pdf>

Infografía de los municipios españoles del Instituto Nacional de Estadística, abril 2021.

https://www.ine.es/infografias/infografia_padron.pdf

Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025, octubre 2020.

https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4ed9-9d78-d665a5d8491a/20210127_Plan_Digitalizacion_AP_2021-2025.pdf.

- **Doctrina constitucional.**

Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio.

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/32>

Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2013, de 26 de septiembre.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-11122>

Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-8574>

