



TRABAJO DE FIN DE GRADO

**LA PROYECCIÓN DEL NUEVO PARADIGMA DE LA
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO EN EL ÁMBITO
LOCAL.**

AUTOR: Dña. Rocío López Ramos

TUTOR: D. Lorenzo Mellado Ruiz

GRADO EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Facultad de Derecho

Curso académico: 2015/2016

Almería, Junio de 2016

ÍNDICE:

RESUMEN	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. APROXIMACIÓN AL DEBER DE TRANSPARENCIA	7
3. MARCO NORMATIVO	12
4. DIMENSIONES DE TRANSPARENCIA: TRANSPARENCIA ACTIVA Y TRANSPARENCIA PASIVA	16
4.1. TRANSPARENCIA ACTIVA.....	17
4.2. TRANSPARENCIA PASIVA.....	19
4.2.1. INFORMACIÓN PÚBLICA QUE PUEDE SOLICITARSE Y LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO.....	20
4.2.2. EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	21
4.3. CONTROL SOBRE LA TRANSPARENCIA.....	22
5. LA RECEPCIÓN DEL DEBER DE TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	23
5.1. SU DIFÍCIL ENCAJE ANTE LA CARENCIA DE POTESTAD LEGISLATIVA.....	25
5.2. LAS ENTIDADES LOCALES COMO DESTINATARIAS DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA.....	26
5.3. DESARROLLO DE FÓRMULAS COLABORATIVAS.....	27
5.4. LA GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES: EL DESAFÍO OPEN DATA EN EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	33
6. CONCLUSIÓN	35
7. BIBLIOGRAFÍA	37
8. LEGISLACIÓN	39

ABREVIATURAS.

CCAA: Comunidades Autónomas.

DTIC: Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunidades.

EIEL: Encuesta de Infraestructura y Equipamientos locales.

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.

ITA: Índice de transparencia de los Ayuntamientos.

LT: Ley de Transparencia.

Tics: Tecnologías de la información y comunicación.

OBSAE: Observatorio de Administración Electrónica.

RESUMEN.

La transparencia tiene que ser un pilar básico en la sociedad actual que rijan a las Administraciones Públicas ya que facilita la formación de una opinión pública informada respecto al funcionamiento de las mismas pudiendo participar en la toma de decisiones, así como hacer posible el derecho de acceso a la información pública que tienen los ciudadanos.

Aunque la Constitución Española no considera la transparencia como un derecho fundamental, es un medio para alcanzarlos y por tanto están relacionados.

Con la llegada de la Ley de transparencia se garantiza la publicidad activa, en la que los sujetos de la misma están obligados a poner a disposición de los ciudadanos la información que exige la Ley y la publicidad pasiva, que supone el deber de la Administración de responder a las demandas de información respetando los límites que impone la ley cuando se atente contra intereses protegidos o derechos fundamentales. El Consejo de Transparencia es el organismo independiente que se encarga de verificar que se cumple la ley en este campo.

La transparencia alcanza también a las Administraciones Locales las cuales se han visto obligadas a adaptarse a los nuevos retos tecnológicos creando páginas web donde tienen que facilitar la información que requiere la Ley. Aunque debido a los escasos medios y recursos se están encontrando trabas a la hora de su implantación, se han creado organizaciones como la FEMP y la ITA para fomentar el avance en políticas de participación ciudadana y transparencia efectiva.

Hay que decir que transparencia no significa simplemente facilitar datos ya que los datos no son información, por lo que habría que transformar los datos en información y así poder considerarlos transparentes.

PALABRAS CLAVE.

Administración, transparencia, acceso a la información, Administración Local.

1. INTRODUCCION.

La transparencia en las Administraciones Públicas es uno de los puntos de partida para llevar a cabo un buen gobierno que se base en la colaboración con la sociedad, la lucha contra la corrupción, el fomento de la participación en la gestión pública, así como el alejamiento de los modelos de gobierno con tendencia al ejercicio del poder.

La transparencia, más allá de lo dispuesto en las leyes, supone ética, comunicación, derecho a saber, responsabilidad por parte de los poderes públicos y calidad democrática. Se trata de un proceso que se inicia con la implantación de la cultura de transparencia y que tiene que estar en constante renovación y mejora.

A lo largo de la historia de las Administraciones Públicas, los episodios de corrupción han sido repetitivos de mano de los empleados públicos como pueden ser los altos cargos, personal eventual, políticos o electos, por lo que la inquietud de los ciudadanos ha aumentado considerablemente. Esto ha llevado a tener una visión oscura en lo que respecta al ámbito público, olvidando la gran labor que llevan a cabo todos los que trabajan en éste campo.

En este sentido es importante fomentar la transparencia en las Administraciones Públicas y de éste modo, conseguir la confianza de los ciudadanos y el bienestar de todos, ya que si se malversan los fondos públicos llegará el punto en el que servicios tan esenciales y básicos como pueden ser la salud y la educación pública o los servicios sociales, entre otros, pueden disminuir su calidad y eficiencia llegando a peligrar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Con la entrada en vigor de la Ley de 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno se obliga, en casi todos los ámbitos de la Administración Pública a llevar a cabo el ejercicio de la transparencia.

Aunque este principio ha ido cobrando más importancia en los últimos años, siguen existiendo Administraciones y en concreto, entidades locales, en las que

los portales de transparencia carecen de toda la información necesaria y relevante, bien por falta de conocimientos o por falta de adaptación a las nuevas tecnologías, entre otros motivos. Por ello, España sigue teniendo una gran asignatura pendiente, y es seguir avanzando en temas de transparencia, formar y motivar al personal que tenga que ocuparse de poner al día todo lo referente a transparencia y a su vez, seguir concienciando a los ciudadanos del deber y el derecho que tienen de inculcar éste principio en su día a día.

Como bien dice el nombre de la Titulación de Gestión y Administración pública, se trata de un grado enfocado a conocer a fondo la Administración Pública así como orientar las salidas profesionales de quienes lo estudian, a trabajar en un futuro en la misma. Por tanto, como futuros funcionarios de la Administración pública, los estudiantes de esta titulación tienen que tener muy claro el objetivo de esta, conociendo la importancia de la transparencia pública de la misma forma que todos los mecanismos y códigos éticos para asegurarla.

Es importante que las personas jóvenes que se incorporan al mundo laboral, y en concreto, al mundo de los funcionarios, entren con una visión real del significado que tiene cada uno de los puestos de trabajo que se ocupan.

Por lo tanto, a lo largo de este estudio haremos una aproximación al principio de transparencia así como un recorrido por toda la legislación española en materia de transparencia. Diferenciaremos los dos tipos de transparencia que se barajan, como son la publicidad activa y pasiva, cómo los regula la Ley de Transparencia, qué papel tiene el Consejo de Transparencia y las labores de las organizaciones de apoyo a la transparencia que se han creado.

También estudiaremos el impacto de la transparencia en las Administraciones Locales, qué problemas les está surgiendo a la hora de su implantación y las medidas que se están tomando al respecto. Por lo tanto no se trata de un Trabajo de Fin de Grado meramente teórico sino que veremos la realidad de su aplicación en los Entes Locales, cómo han respondido éstos ante la necesidad de dar un cambio en la forma de trabajar tanto internamente como a la hora de tratar con los ciudadanos.

2. APROXIMACIÓN AL DEBER DE TRANSPARENCIA.

La transparencia está ligada al derecho de los ciudadanos a estar al tanto de la actividad de los poderes públicos, así como a exigir responsabilidades y controlar su actividad. También se trata del medio técnico y jurídico para dar lugar a una participación efectiva en los asuntos públicos por parte de los ciudadanos, ya que contribuye a que tomen mejores decisiones, estén mejor informados, colaboren en asuntos públicos y en definitiva contribuyan al progreso colectivo.

La transparencia tiene cabida en sociedades liberales, abiertas y democráticas en las que los ciudadanos confíen en las instituciones y éstas sirvan a los ciudadanos.

Para que los ciudadanos confíen es necesario que el funcionamiento del Estado se base en el principio de transparencia, pues éste se ha convertido en uno de los requisitos imprescindibles tanto en el procedimiento de elaboración de leyes como en las decisiones políticas y administrativas, así como en muchos de los ámbitos relacionados con la Administración Pública. De esta forma, los ciudadanos poseen la información necesaria para colaborar en las decisiones administrativas y políticas fomentando que la democracia no se jerarquice.

Aunque la Constitución Española no llegue a hacer ninguna referencia directa sobre el principio de transparencia, si es cierto que está conectado con algunos de los principios constitucionales que vienen regulados en el texto constitucional, como pueden ser los principios de justicia, libertad, pluralismo político, igualdad, participación y control de la legalidad, de ahí el carácter transversal de la transparencia.

Además en la Constitución vienen previstos otros artículos que se pueden relacionar con el principio de transparencia en los que se habla de la obligación de las Administraciones Públicas de actuar conforme a los principios de jerarquía, eficacia, desconcentración, descentralización y coordinación, así como servir con objetividad los intereses generales y de acceso a registros administrativos y archivos por parte de los ciudadanos. Además también se

regula el deber que tienen los miembros del gobierno a someterse a las preguntas que formulen las cámaras y el deber de que las actuaciones jurídicas sea públicas, entre otros temas que abordan.

Por lo tanto, podemos decir que en la Constitución Española de 1978 ya se daban indicios de éste principio aunque no se hiciera de forma expresa.

No obstante, el principio de transparencia sí viene recogido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el artículo 3.5, donde establece como uno de los principios de actuación de la Administración que: *“En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones Públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y participación”*. Por lo que podemos decir que ya en ésta Ley se le da una importancia considerable a la transparencia.

Hay que decir que la citada Ley va a ser sustituida por la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, la cual entrará en vigor el próximo 2 de octubre de 2016. Se trata de una ley en la que se establecen unas normas enfocadas al apoyo del principio de transparencia. Le da mucha importancia a los medios electrónicos, medio fundamental para que la transparencia se lleve correctamente a la práctica. Además en su artículo 13, donde vienen regulados los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, se hace una clara referencia al principio de transparencia en su apartado d) que estipula que los ciudadanos tendrán derecho: *Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.*

El principio de transparencia supone el deber que tienen los directivos, funcionarios públicos y administradores de actuar de forma clara y predecible. Los ciudadanos, así como el resto de instituciones tienen derecho a tener disponible la información necesaria para poder evaluar que los procedimientos se llevan a cabo adecuadamente.

Para conseguir una mejora en la óptica del crecimiento económico así como una mayor eficiencia, la transparencia juega un papel muy importante, siendo un elemento crucial del buen gobierno. Por tanto, es evidente que los ciudadanos, en una sociedad moderna como la actual, exigen y tienen derecho a tener una participación más activa en las decisiones que respecta a ellos y a estar informados.

Para lograr este objetivo social es indispensable la presencia de un sistema jurídico, político y económico transparente para que de este modo los ciudadanos tengan acceso o reciban información pormenorizada y más rápida de todo lo que sucede en las instituciones públicas correspondientes a los poderes judicial, ejecutivo y legislativo así como de las empresas privadas o no lucrativas que influyan en los intereses de los ciudadanos.

Uno de los temas que crea más inquietud en la ciudadanía y en el que hay que exigir rigurosa transparencia es el gasto público, ya que es importante que sepamos el paradero de los ingresos que aportamos al Estado y confiemos en la labor de los controles internos y externos que se llevan a cabo sobre ellos y así velar por los intereses generales.

Así, para que los ciudadanos no queden desamparados en lo que respecta a sus derechos a la información y para lograr un mínimo de equidad social tenemos que desarrollar de una forma permanente y amplia la existencia de transparencia, para que sea un pilar básico en la sociedad actual.

Aunque no existe una definición concreta del concepto de transparencia en la Administración Pública, sí podemos determinar los principios que integran el mismo y así acercarnos a una definición concisa. Así, nos encontramos con:

- a) El principio de publicidad y el derecho de acceso a la información pública en el cual el derecho a la publicidad se considera como un derecho de configuración legal, general, universal y subjetivo, en base al cual se concede la posibilidad de acceder a información de la Administración a cualquier ciudadano, siempre y cuando dicha información no perjudique a terceros ni tenga relevancia pública.

Por lo tanto a través del derecho de acceso a la información pública, la publicidad constituye una herramienta para promover y fomentar el principio de transparencia.

b) Principio de participación ciudadana.

Las Administraciones públicas, en ejecución y cumplimiento de lo establecido en la Constitución en los artículos, 9.2, 27.5, 29.1 y 105, donde se configura como un derecho la participación ciudadana en asuntos públicos, están obligadas a asegurar la participación de los ciudadanos en la vida pública, fomentando la participación activa en asuntos que le afecten o le competen.

c) Principio de buen gobierno.

Por buen gobierno se entiende la manera de actuar que deben tener las instituciones públicas, los servicios públicos, la Administración, los líderes políticos y en definitiva cualquier persona que tenga una función para la Administración Pública. Dichas actuaciones deben ir siempre guiadas por una serie de principios de conducta y éticos para que no se vean viciadas por el transcurso del tiempo, o simplemente por no actuar de buena fe.¹

Toda acción política tiene que partir de la base del acceso a la información pública, la transparencia y las normas de buen gobierno.

Los países con instituciones fuertes que benefician al desarrollo económico y social son países que cuentan con altos niveles en normas de buen gobierno y transparencia, permitiendo así que sus ciudadanos puedan juzgar de manera objetiva y con mayor juicio la facultad que poseen sus representantes políticos para ejercer su puesto, en eso consiste en mandato representativo.

También podemos decir que la transparencia no es en sí un derecho fundamental, pues no se encuentra en los artículos 14 a 29 de la Constitución española, pero se considera como medio para lograrlos y por lo tanto están relacionados, de modo que la transparencia favorece el igual trato a todos los ciudadanos, que viene establecido en el artículo 14 como derecho fundamental.

¹ De la Cruz Subirana, S. (2014). *La transparencia en las administraciones locales*. En: Palomar Olmeda, A. *Prácticum Local*. Pp 901-1011. Thomson Reuters Aranzadi.

Por lo tanto, se contempla como un medio eficiente para conseguir que se eliminen las trabas a la hora de poder acceder a información. La transparencia es un medio para darle un buen servicio a los ciudadanos y facilitarles la información necesaria que le evite la indefensión, así como para hacer frente a la oscuridad administrativa. Se trata de uno de los principales valores democráticos a través del cual la ciudadanía puede controlar la actividad de sus cargos públicos, verificar el respeto a los procedimientos legales, comprender los procesos de decisión, confiar en las instituciones públicas y participar en la vida pública.

La transparencia facilita la formación de una opinión pública informada respecto al funcionamiento de las instituciones públicas pudiendo, en los temas que le conciernen, participar en la toma de decisiones.²

Vista la importancia que tiene la transparencia en nuestra sociedad, podríamos hacer una aproximación a una definición respecto al principio de transparencia diciendo que se trata de un principio por el que se tienen que regir todas las entidades públicas y que conlleva hacer pública toda la información que sea necesaria y que requiera la ciudadanía respecto al funcionamiento de las mismas, ya que la transparencia supone que los cargos públicos no tengan libertad para hacer y deshacer sino que da paso a la soberanía para que opine e impida las conductas fraudulentas.

² Gómez – Mampaso de Santamaría Sáenz, O. (2013). Transparencia y mejora de la educación. *Participación educativa*, 2 (3), 25-33.

3. MARCO NORMATIVO.

España ha sido uno de los últimos países en sumarse a llevar a cabo una Ley en materia de transparencia pero, pese a ello, en nuestro ordenamiento jurídico ya existían leyes sectoriales en las que se hacía referencia a la publicidad en las Administraciones Públicas.

A nivel estatal, es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, una de las primeras leyes en hacer referencia al principio de transparencia. Lo hace textualmente en su artículo 3 de principios generales, en su apartado 5, de la siguiente forma: *“En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación”*. Como vemos ya aquí le da una importancia relevante estableciéndolo como uno de los principios fundamentales por lo que se tiene que regir las Administraciones Públicas.

También hay que nombrar la Ley 27/2006, de 18 de julio, en la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos que regula la relación de los ciudadanos con las administraciones a través de los medios electrónicos. En ella viene establecido, en su artículo 6, el derecho de los ciudadanos a realizar consultas a la administración electrónicamente. Además, en sus artículos 10, 11 y 12 se regulan la sede electrónica, que estará disponible para los ciudadanos, así como las publicaciones electrónicas en los boletines oficiales y la publicación electrónica en el tablón de anuncios. Aunque esta ley no regule específicamente la transparencia, si es verdad que estos elementos son esenciales para que las administraciones puedan llevar la transparencia adecuadamente a sus actuaciones ya que las Tics(Tecnologías de la información y comunicación) son un presupuesto clave de la transparencia, que no sólo consiste en colgar datos si no en garantizar una información útil, accesible y actualizada para conseguir que la ciudadanía comprenda esa información y esté al tanto de lo que las Administraciones hacen. Nombrar también a la Ley 18/2015, de 9 de julio, por la

que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Se trata de leyes para aplicar la Directiva europea 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013.

En materia concreta de transparencia ha sido la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la primera en aprobarse en España. Se aplica a todo el sector público estatal y a todas las Administraciones Públicas y tiene como objeto reforzar y aplicar la transparencia de la actividad pública así como establecer obligaciones de buen gobierno y garantizar el derecho de acceso a la información pública.

A nivel europeo cabe citar la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, la cual modifica la Directiva 2003/98/CE sobre reutilización de la información del sector público. En ella se establecen pautas relativas a la transparencia como por ejemplo el deber de los Estados de presentar cada tres años un informe a la Comisión acerca de *“la disponibilidad de información del sector público para reutilización, las condiciones que rigen su disponibilidad y las prácticas en materia de recurso.”*³

Su objetivo se centra en que los Estados se vean obligados a publicar cada vez más información y a reutilizar la información pública.

A nivel autonómico en la siguiente tabla citaremos las Leyes sobre transparencia que tiene cada Comunidad Autónoma:

³ Art.3.2 de la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

TABLA 2. LEGISLACIÓN SOBRE TRANSPARENCIA EN LAS CCAA.

GALICIA	Ley 4/2006, de 30 de junio, sobre normas reguladoras de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega.
NAVARRA	Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra.
EXTREMADURA	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura
ANDALUCÍA	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
LA RIOJA	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.
MURCIA	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de Murcia.
CANARIAS	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias.
CATALUÑA	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña.
ARAGÓN	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.
VALENCIA	Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.
MADRID	Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Fuente: Elaboración propia.

En concreto, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, se centra en la transparencia con la que tienen que actuar los poderes públicos, articulándola a través de la publicidad activa y del acceso a la información pública y pone de manifiesto la importancia que tiene Internet para permitir que la información se difunda y llegue a los ciudadanos. También le reconoce el derecho a los ciudadanos para demandar información cualquiera que sea su nacionalidad y dedica un título al fomento de la transparencia estableciendo medidas para conservar la información y se divulgue entre Administraciones y ciudadanos sin trabas.

La Federación Española de Municipios y Provincias aprobó la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización con el objetivo de ser una guía para las Entidades Locales y así facilitar la transparencia en los Ayuntamientos.

A nivel local son muchos los Ayuntamientos que cuentan ya con una Ordenanza propia en transparencia como pueden ser⁴:

- Sevilla: Ordenanza de transparencia y acceso a la información (borrador)
- Madrid: Ordenanza de transparencia (borrador)
- Málaga: Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana.
- Zaragoza: Ordenanza sobre Transparencia y Libre acceso a la información y Circular 1/2015, de la Secretaria General del Pleno, relativa a la aplicación de la Ordenanza a LAS Sociedades Municipales, Organismos Autónomos y demás Entidades dependientes del Ayuntamiento de Zaragoza.

Los Códigos Éticos, aunque no son normas, suponen un punto importante en materia de buen gobierno. Euskadi y Palma de Mallorca cuentan con ellos: Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la

⁴ Resumen de Ordenanzas que redacta el Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno, Amorós Dorda, F.J. En: [file:///C:/Users/admin/Downloads/Un%20a%C3%B1o%20de%20Transparencia%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/Un%20a%C3%B1o%20de%20Transparencia%20(1).pdf)

Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Código Ético de Buen Gobierno y Transparencia del Consejo de Mallorca.

4. DIMENSIONES DE TRANSPARENCIA: TRANSPARENCIA ACTIVA Y TRANSPARENCIA PASIVA.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno se creó con el fin de garantizar el derecho de acceso a la información y de reforzar y ampliar la transparencia en las Administraciones públicas, además de instaurar obligaciones de buen gobierno para que sean cumplidas por los responsables públicos.

Sin la llegada de Internet y las nuevas tecnologías de información y comunicación a nuestra sociedad no hubiera sido posible la existencia de transparencia activa tal y como la define la Ley y como la entendemos a día de hoy, pues la posibilidad que nos da de poder divulgar información a través de plataformas digitales de forma masiva y sin tener que movernos de casa hace posible que se pueda ejecutar esta normativa. De este modo hemos pasado de una situación en la que el Boletín Oficial del Estado era leído por un número escaso de ciudadanos a otra bastante distinta en la que gracias a las páginas web lo pueden leer millones de personas y además se puede participar en la generación de normas, controlar el buen uso de los recursos, auditar el funcionamiento de las administraciones y realizar un amplio número de trámites administrativos a través de portales adecuados que se han creado para ello.

En dicha Ley se pueden diferenciar dos dimensiones: transparencia activa y transparencia pasiva. En la publicidad activa los sujetos de la misma ponen a disposición de los ciudadanos, sin esperar a que la demanden, la información relevante en páginas web y portales. La publicidad pasiva o lo que es lo mismo, el derecho de acceso a la información, supone el deber que tiene la Administración de responder a las demandas de datos e información por parte de los ciudadanos.

4.1. TRANSPARENCIA ACTIVA.

Cuando hablamos del refuerzo de la transparencia pública en las Administraciones Públicas, hablamos de un deber que tienen todos los organismos públicos a publicar la información que sea relevante y de interés.

Se trata de la llamada transparencia activa, la cual se entiende como el deber permanente que tienen los organismos, obligados por la ley, de publicar de forma actualizada y periódica⁵ la información que sea relevante para garantizar un funcionamiento de la actuación pública transparente y el control de la misma. Esta información debe suministrarse de forma clara, entendible, estructurada y gratuitamente y el atributo más significativo que la diferencia de la transparencia pasiva, data en que no tiene que ser solicitada por nadie para que se facilite, sino que se publica continuamente como un deber.

La transparencia activa viene establecida en el capítulo II de la anterior Ley en el cual vienen estipulados los sujetos que se ven obligados a cumplirla y la información que está obligada a publicarse. No obstante, se trata de la información mínima necesaria pudiendo adherir más información de la que exige la Ley.

En el artículo 6 se hace referencia a la información institucional, organizativa y de planificación: su estructura organizativa, las funciones que desarrollan, la normativa que le sea de aplicación, programas y planes anuales y plurianuales, así como medios, tiempo y actividades que vayan a realizar. De modo que los ciudadanos que reciban la información distingan claramente sus obligaciones y derechos.

El artículo 7 se refiere a información de relevancia pública, como pueden ser circulares, Anteproyectos de Ley y proyectos de Decretos Legislativos, directrices, circulares, acuerdos, proyectos de reglamentos, informes, memorias etc, con el fin de mejorar la calidad de nuestra democracia.

⁵ Hueso Cotino, L. (2014). *La nueva ley de transparencia y acceso a la información*. Aquí expone la información activa que se tiene que publicar obligatoriamente.

En el artículo 8 se hace referencia a la información relativa a la economía presupuestos y estadísticas. Esta información sirve para luchar y hacer frente a la corrupción.

Además de la información de publicación obligatoria, el artículo 10 hace mención a un portal de transparencia que la Administración General del Estado está obligada a desarrollar en la que los ciudadanos podrán tener acceso a la información prevista en la Ley.

El portal de transparencia hace referencia a una plataforma a través de la cual se puede acceder a la información relevante, prevista en la ley, de la Administración General del Estado, garantizando el control de la actuación pública así como la transparencia en su funcionamiento. Aquí publican su información el conjunto de entidades que conforman la Administraciones Públicas:

- La Administración General del Estado.
- Los organismos autónomos, entidades públicas empresariales, Agencias Estatales y entidades de Derecho Público que tengan atribuidas funciones de carácter externo de supervisión sobre una actividad o determinado sector.
- Los servicios comunes de la Seguridad Social, mutuas colaboradoras con la Seguridad social y entidades gestoras.
- Entidades de Derecho Público, dependientes o vinculadas a cualquier Administración Pública, que tengan personalidad jurídica propia.

El resto de entidades que están vinculadas a la Administración General del Estado publican su información en las correspondientes páginas web o sedes electrónicas que se habilitan para publicar la información necesaria de forma estructurada, clara y entendible.

Hay unos límites a la hora de publicar toda esta información que vienen establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley de Transparencia. Se trata de información sobre

seguridad nacional, defensa, seguridad pública, política económica y monetaria entre otros e información que contenga datos personales.

A la hora de publicar información que pueda atentar contra la protección de datos personales será más conveniente optar por no publicarla dado que la sanción por no publicar la información obligatoria es menos que la sanción por publicar información que revele datos personales.

En definitiva, la ley impone el deber de difundir información de manera dinámica y actualizada a todos los entes públicos en grandes cantidades. Este deber no consiste en publicar algunos documentos en las páginas web y así dar por cumplida la ley, sino que la información tiene que estar estructurada y las bases de datos bien configuradas para que la información sea de calidad y la necesaria.

4.2. TRANSPARENCIA PASIVA.

La transparencia pasiva, o lo que es lo mismo, el derecho de acceso a la información pública, viene establecido en el Capítulo III, Título I, de la Ley de 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Consiste en la obligación de responder y entregar a los ciudadanos la información y documentos generados en el proceso de administración y gestión del organismo por parte de las instituciones del Estado.

Desde otra perspectiva y como establece el artículo 12 de la Ley de Transparencia, se trata de un derecho que tienen todas las personas a acceder a la información pública respetando lo establecido en el artículo 105.b) de la Constitución Española: *“La ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.”*⁶

⁶ Constitución Española, 1978.

4.2.1. INFORMACIÓN PÚBLICA QUE PUEDE SOLICITARSE Y LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO.

La ley de transparencia establece en el artículo 13 que “ *se entiende por información pública todo contenido, cualquiera que sea su formato o soporte, que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.*”, y en el artículo 18 establece las causas de inadmisión, excluyendo del ejercicio de acceso a la información pública: *a la información de apoyo o auxiliar entre entidades y órganos administrativos, información en curso de publicación general o de elaboración.* Se trata de límites de acceso a información que aun no está lo suficientemente preparada para su acceso.

En el caso de que un juez lo dictamine, que haga cumplirse el artículo 20 de la Constitución Española, donde se establece como derecho fundamental el recibir o comunicar información veraz de forma libre, se podrá acceder a esa información que hemos citado anteriormente.

Otro de los límites que existe a la hora de acceder a una determinada información, será cuando se atente contra otros intereses protegidos o derechos fundamentales como son: la defensa, la seguridad pública, la seguridad nacional, la investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, las relaciones exteriores, la política económica y monetaria, igualdad de partes en los procesos judiciales, la garantía de confidencialidad, el secreto profesional, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la protección del medio ambiente y la propiedad intelectual e industrial. No obstante, la ley estipula en el art.14.2 que “*la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*”, y además, que la denegación de información tiene que estar debidamente motivada.

4.2.2. EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION.

La ley de Transparencia establece en el Capítulo III de derecho de acceso a la información pública en su Sección 2ª el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, donde regula el procedimiento para realizar una solicitud de información, las causas de inadmisión, tramitación, resolución, unidades de información y formalización de acceso.

El que vaya a solicitar la información acudirá a los sujetos obligados por ley para proporcionar la misma y las Administraciones contarán con sistemas de integración de las solicitudes de información. El solicitante tendrá que facilitar su dirección, identidad y la información que requiere y además se podrá exponer los motivos por los que se solicita la información, aunque éste punto no es obligatorio. Los motivos que se facilitan para pedir la información sirven para la toma de decisión sobre si se facilita o no la información en que caso de que entren en conflicto intereses y derechos.

En el caso de que se requiera información en la que se vean afectadas terceras personas, se le concede un plazo para que éstas presenten sus alegaciones y se informa a la persona que ha solicitado dicha información.⁷

La Administración, para resolver la solicitud, cuenta con un mes que se podrá ampliar a otro mes si se considera que la complejidad o el volumen de la solicitud así lo requiere (art.20), quedando desestimada si pasa el plazo máximo para resolver (art.20.4).

Una vez dictada la resolución de la solicitud se puede facilitar la información preferentemente por vía electrónica y de forma gratuita. Si la solicitud de información supone un perjuicio a terceras personas y además éstas se oponen, la resolución tendrá que ser motivada y tras terminado el plazo para las alegaciones por parte de los terceros.

⁷ Hueso Cotino, L. (2014)

Si por cualquier razón se deniega la solicitud, tendrá que denegarse mediante una resolución debidamente motivada que justifique no poder hacer uso del derecho de acceso a información.⁸

4.3. CONTROL SOBRE LA TRANSPARENCIA

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es el organismo público que se encarga de verificar que se cumple la Ley, fomentar la transparencia en la actividad pública, velar por la observancia de las disposiciones de buen gobierno y por el derecho de acceso a la información pública. Se trata de un organismo con personalidad jurídica propia, con plena independencia en el cumplimiento de sus fines y plena capacidad de obrar, por tanto se considera un organismo independiente a la hora de actuar y tomar decisiones, sólo sujeto al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Se trata de una independencia funcional pero no orgánica.

En un primer momento fue la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios la encargada de llevar a cabo estas tareas. Así, se llegó a la conclusión de que era necesario un organismo con la suficiente independencia para poder ser objetivo e imparcial en sus decisiones y que no estuviese vinculado a ningún partido político.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como organismo independiente, cuenta con un alto grado de autonomía, sin llegar a una estricta independencia, respecto al gobierno, que le confiere resistencia frente a la influencia política del gobierno, permitiéndoles funcionar profesionalmente y con objetividad.⁹

Está formado por la Presidencia, propuesta por el gobierno y aprobada por mayoría absoluta en el congreso, y la Comisión de Transparencia y Buen gobierno y juntos velan por el cumplimiento del derecho al acceso a la información y garantizan la

⁸ Hueso Cotino, L. (2014)

⁹ Sendín García, M.A. (2014). pp. 8-10.

publicidad activa y el cumplimiento de las normas de buen gobierno. La actual Presidenta del consejo es Ester Arizmendi, que fue durante los dos años anteriores a su nombramiento, Directora General de Modernización Administrativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La Comisión la integran un senador, un diputado, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos, otro del Defensor del Pueblo, un representante de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal y otro de la Secretaria del Estado de Administraciones Públicas.¹⁰

5. LA RECEPCIÓN DEL DEBER DE TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen local establece en su artículo 70 bis.3 que:

“Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas. Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado.”

Este artículo tiene que entenderse junto con el artículo 25.2 de la misma Ley, en el que se establece que serán los Ayuntamientos los que tengan el deber de promover la participación de los ciudadanos en el uso sostenible y eficiente de las tecnologías de comunicaciones e información en su término municipal.

Tanto la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, nos llevan a la

¹⁰ Sendín García, M.A. (2014). pp. 10-13.

conclusión de que las Entidades Locales cuentan con una base jurídica suficiente para implantar un gobierno abierto.

En la ley 27/2013 se toma como medida de transparencia tener que determinar el coste de los servicios que prestan las Administraciones Locales y así mejorar la información que se dispone para los ciudadanos. De este modo se asegura también la transparencia en cuanto a la información económico financiera.

En la disposición final novena de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se establece que “*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*”. Como consecuencia de este precepto, las Entidades Locales tienen que arrancar un proceso interno de adaptación, siendo lo más recomendable aprobar una Ordenanza al respecto que regule concretamente la materia. Con esta intención se aprobó la Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización¹¹, aprobada en junta de gobierno en la Federación Española de Municipios y Provincias el 27 de mayo de 2014 cuya finalidad es generar un aliciente e impulsar las medidas propias de Ayuntamientos transparentes y por supuesto, desarrollar la normativa de transparencia.

En su artículo 4 establece los derechos de las personas en el ámbito de lo que establece la Ordenanza, como pueden ser el derecho a ser asistidos en búsqueda de información, a acceder a la información sujetas a obligaciones de publicidad conforme a lo establecido en la Ordenanza, a ser informadas de si la información que se solicita está o no en poder de la entidad o órgano, a recibir asesoramiento para el ejercicio del derecho al acceso a información, así como a obtener la información gratuitamente y conocer las razones en el que se deniegue una petición de información.

En el artículo 5.2 establece que las Entidades Locales tendrán que facilitar la información a través de alguno de estos medios:

¹¹ Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización, aprobada el 27 de mayo de 2014 por la junta de gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias. Artículos 4 y 5.2.

- Páginas web o sedes electrónicas.
- Oficinas de Información.
- Servicios de atención telefónica.
- Otros medios electrónicos habilitados al efecto.

5.1. SU DIFÍCIL ENCAJE ANTE LA CARENCIA DE POTESTAD LEGISLATIVA.

La Ley de Transparencia tiene algunas carencias en cuanto al funcionamiento y organización de las entidades locales y si a ello se le suma la falta de potestad legislativa, esto las posiciona en un estado de debilidad.

En la implantación de los mecanismos de transparencia en el ámbito local, juega un papel importante las condiciones organizativas de cada Administración¹². Los medios, materiales y recursos personales con los que cuenten, determinará la facilidad de adaptación en cuanto a transparencia se refiere.

Así, como acabamos de ver anteriormente, la Ley de Transparencia no regula de forma completa las claves que las Administraciones Locales necesitan para la aplicación de la misma, por ello cuando no se ha desarrollado una norma autonómica que establezca con más detalle el tema y ofrezca soluciones se plantea la aprobación de las Ordenanzas Municipales de Transparencia que conduce a un debate sobre la entrada en conflicto entre las Ordenanzas Municipales y las normativas aprobadas por el Estado y las Comunidades Autónomas en una misma materia.

En conclusión, podemos decir que en materia de transparencia resulta claro el ámbito normativo de regulación propio que tienen las Entidades Locales, y que pese a las dificultades que estas se puedan encontrar a la hora de redactar una

¹² Campos Acuña, M.C (2015). Pp.24-26.

ordenanza, la FEMP ha contribuido a ayudar en esta cuestión y a llevado a cabo un proyecto de redacción de una ordenanza tipo, que responda a las lagunas de las Entidades Locales. Esta Ordenanza no sólo se aplicara a las Administraciones principales sino que también a las Administraciones que dependan de la principal. En ella se regula la transparencia como deber en las Entidades Locales y el derecho de acceso a la información pública.

5.2. LAS ENTIDADES LOCALES COMO DESTINATARIAS DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA.

Como ya hemos visto no solo las obligaciones derivadas de la Ley de Transparencia son aplicadas a las Entidades Locales sino que antes de ésta ya había otras normativas que las obligaba en temas de transparencia como es la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local, que en su Capítulo II “Información y participación ciudadana” recoge medidas precisas para promover el acceso a la información y la transparencia estableciendo la publicidad de las sesiones plenarias, la obligación de suministrar información de forma amplia sobre la participación de los ciudadanos en la vida local y sobre la propia actividad local, el impulso de la utilización interactiva de las tecnologías de la información entre otros.

También, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)¹³ ha incluido, respecto a la masa salarial del personal laboral del sector público local, nuevas exigencias de publicidad.

A pesar de las dificultades la puesta en marcha de la normativa de transparencia en las Administraciones Locales ha dado lugar a unos resultados positivos, más rápidos y eficientes incluso que en el ámbito estatal.

¹³ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

La Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece, en su Disposición final novena que “El título preliminar, el título I y el título III entrarán en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”, mientras que “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”. Visto esto, es significativo ver cómo la Ley le concede un año más de adaptación a las Administraciones Locales, debido a que la Administración Estatal cuenta con un mayor número de medios y recursos para implantar la transparencia, y ha sido en el ámbito local donde numerosos gobiernos han aplicado plenamente la normativa de transparencia activa y se han adaptado con una facilidad sorprendente respecto a la parálisis y retraso, a los que ha tenido que hacer frente la puesta en marcha de la publicidad en el ámbito estatal. Varios Ayuntamientos ya tenían en 2012, incluidas en su página web, la información que requería la Ley que se publicó un año más tarde sobre la transparencia. Hablamos de Ayuntamientos como el de Torrent, Gijón, Bilbao, Oviedo, Ponferrada y San Cugat del Vallés.¹⁴

Pues bien, la Ley de Transparencia indica en su artículo 2.1 que la ley se aplica a las “entidades que integran el ámbito local”¹⁵, lo que implica que deben de ser transparentes todos los Ayuntamientos, cualquiera que sea su tamaño, así como las fundaciones, Diputaciones provinciales, organismos autónomos, empresas municipales, comarcas, mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas o cualquier agrupación de entidades locales.

Deberán ser transparentes además las entidades en las que esté presente un ente local cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la entidad.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público hace una clasificación del sector público estableciendo que lo integran los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General

¹⁴ Villoria Mendieta, M. (2014). Revista Transparencia local: progresos y desafíos.

¹⁵ Artículo 2 de la LT.

del Estado, los cuales se clasifican a su vez en Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos. También se integran por sociedades mercantiles estatales, autoridades administrativas independientes, fundaciones del sector público, consorcios, universidades públicas no transferidas y fondos sin personalidad jurídica. Todas estas entidades tendrán que ser transparentes de acuerdo a la legislación vigente.

Una buena forma de llevar a la práctica la transparencia no es facilitar simplemente los datos ya que los datos no son información, por lo que habría que transformar los datos en información y así poder considerarlos como transparentes. Los datos no dicen nada sobre el por qué de los acontecimientos, únicamente describen una parte de lo que ocurre en la realidad sin proporcionar juicios de valor o interpretaciones, la información en cambio sí. Por ejemplo, si un ente local publica un presupuesto está publicando meramente datos, por tanto, no está realizando un ejercicio de transparencia como tal. Habría que explicar detalladamente a qué va destinada cada partida, ya que poner un título genérico del destino no supone transparencia, pues seguiríamos sin saber exactamente a dónde van a parar los fondos públicos.

En cuanto a qué ámbitos la Administración Local tiene que ser transparente cabe indicar que debe ser en torno a toda su organización y actividad respetando los límites a esa transparencia que estipula la Ley y que hemos nombrado anteriormente.

Las principales obligaciones que tienen las Entidades Locales son:

- Deber de publicar en sede electrónica o en la web la información.
- Publicar de forma actualizada y periódica la información que sea relevante para garantizar la transparencia en cuanto a su funcionamiento y control de la actuación pública.
- Publicar una información de calidad.
- Responder a las solicitudes de acceso en un plazo máximo de 1 mes, pudiéndose conceder otro mes en el caso de que la petición sea compleja.

- Establecimiento de los instrumentos de evaluación y sus indicadores sobre el grado de cumplimiento de programas, planes y sus resultados
- Establecer medios de consulta adecuados.¹⁶

5.3. DESARROLLO DE FORMULAS COLABORATIVAS.

Con la llegada de la Ley de Transparencia tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas, Diputaciones, Federaciones de Municipios y Ayuntamientos comenzaron a crear portales de transparencia, lo que no significa que la práctica de estos sea la más apropiada, pues el hecho de que pongan a disposición de los ciudadanos portales no significa que lleven a cabo una buena transparencia. Habría que buscar los mejores proyectos, intentando alcanzar la mayor eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) así como el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas han llevado a cabo un proyecto conjunto para facilitarle a las Entidades Locales la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana FEMP y un Portal de Transparencia en la nube.

En cuanto al Portal de Transparencia en la nube, el Observatorio de Administración Electrónica (OBSAE) ha expuesto en una nota técnica sobre los orígenes del mismo que cerca de 1.300 Entidades Locales habían solicitado formar parte de la comunidad de la Transparencia Local y se han adherido al servicio prestado por la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunidades (DTIC).¹⁷

¹⁶ Guía de Instrumentos y Herramientas para las políticas locales de Transparencia y Participación Ciudadana. De la Federación Española de Municipios y Provincias.
<http://www.femp.es/files/566-1684-archivo/Guia%20transparencia%20y%20participaci%C3%B3n%20FEMP.pdf>

¹⁷ Campos Acuña, M.C. (2016). En un artículo en la web: Las claves de la transparencia en el 2016: propósitos para el primer año de la transparencia local.

Esta misma nota técnica ha señalado además que se permite adaptaciones propias a cada entidad a través de un sistema de software libre, de forma que cada Entidad Local cuenta con un Portal de Transparencia propio que podrá gestionar el mismo.

En cuanto a la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana FEMP se trata de una herramienta que está a disposición de las Entidades Locales para la mejora en su funcionamiento de dos ejes: participación ciudadana y transparencia.¹⁸

Tiene como objetivo fomentar el avance de las políticas de participación ciudadana y de transparencia efectivas para conseguir marcos de convivencia favorecedores y estables del desarrollo social y económico de los territorios en las Entidades Locales Españolas.

La Organización Transparencia Internacional España también contribuye a que la transparencia se lleve a la práctica correctamente, comprometiéndose a fomentar el incremento del nivel de información. Elaboró en 2014 el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), en el que se examinaban, dentro de los 110 Ayuntamientos mayores de España, su nivel de transparencia.

Con éste índice se pudo comprobar que la mayoría de los Ayuntamientos habían creado un apartado especial o un portal destinado a la transparencia, dando respuesta a la demanda de la sociedad de una mayor información por parte de las Administraciones Públicas, obteniendo entre los 110 Ayuntamientos evaluados, una puntuación media de 85.5 puntos sobre 100, superando los resultados de años anteriores.

Los Ayuntamientos que se posicionaron en los primeros puestos del ITA 2014 fueron: Alcobendas, Oviedo, Palma de Mallorca, Vitoria, Torrent, Soria, San Cugat del Vallés, Torrejón de Ardoz, Zaragoza, Alcorcón, Alcalá de Henares,

¹⁸ Femp (2016). <http://www.femp.es/files/566-1684-archivo/Guia%20transparencia%20y%20participaci%C3%B3n%20FEMP.pdf>

Lérida, Bilbao, Guadalajara, Getxo, Móstoles, Sabadell, Badalona y Barcelona. Fueron 102 Ayuntamientos los que superaron la puntuación de 50 sobre 100 y por tanto aprobaron, obteniendo 19 de ellos la puntuación máxima, mientras que en 2012 aprobaron 87, obteniendo sólo la puntuación máxima 8 de ellos.

Del ITA también se obtuvo información del nivel de transparencia en función del tamaño de los Ayuntamientos, obteniendo la mayor puntuación los de mayor tamaño, y en función del género de las personas que gobernaban los mismos, obteniendo las alcaldesas mejores medias que los alcaldes. Además, también se comprobó que los Ayuntamientos que son también capital de provincia tenían una puntuación por debajo de los que no lo eran.

Este índice de transparencia, como el resto que elabora Transparencia Internacional España, mide el nivel de transparencia de las instituciones públicas, sin medir los niveles de corrupción o la conducta de las personas que dirigen esas instituciones, y lo hace a través de la información y datos que publican en sus páginas web.¹⁹

En la siguiente tabla se refleja la puntuación obtenida de los Ayuntamientos de cada Comunidad Autónoma:

¹⁹ Transparencia Internacional España, (2016).

TABLA 1. AGRUPACIÓN AYUNTAMIENTOS POR CC.AA. 2014

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº de Ayuntamientos	PUNTUACIÓN MEDIA (Entre 1 y 100)
Andalucía	21	77,5
Aragón	3	76,3
Asturias	3	98,8
Baleares	1	100,0
Canarias	5	78,8
Cantabria	1	97,5
Castilla la Mancha	6	87,7
Castilla León	10	91,0
Cataluña	16	92,9
Extremadura	2	51,3
Galicia	7	74,7
La Rioja	1	93,8
Madrid	15	90,1
Murcia	3	87,9
Navarra	1	90,0
País Vasco	5	98,3
Valencia	10	78,7
	110	

Fuente: Transparencia Internacional España.

5.4. LA GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES: EL DESAFÍO OPEN DATA EN EL CONTEXTO PROVINCIAL.

Como hemos visto todas las Entidades Locales tienen que cumplir con lo dispuesto en todas las normativas existentes sobre transparencia, ya sea la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, otras leyes autonómicas u ordenanzas municipales sobre transparencia. Pues bien, las Diputaciones Provinciales también se ven sujetas a éstas normativas, con lo cual, tienen que asumir el reto de la transparencia no sólo impulsando y desarrollando las nuevas tecnologías en los Ayuntamientos, sino también aplicándolo a sus propias organizaciones, facilitando la Administración electrónica en toda la provincia y así facilitar el paso a la transparencia.

De lo que se trata es de proporcionar a la ciudadanía una información de calidad, que cumpla con los requisitos que exige la ley y para ello hay que preparar a las Administraciones para que sean capaces de llevarlo a cabo, sobre todo en el caso de los pequeños Ayuntamientos que no cuentan con los medios suficientes para ponerse al día. Y aquí es donde las Diputaciones provinciales juegan un papel muy importante, el de intensificar la Administración electrónica así como impulsar la transparencia en todo lo que tenga que ver con ellos.

En todas las Administraciones Públicas y en concreto en las Diputaciones provinciales existe un gran reto en cuanto a los datos abiertos y a la reutilización de la información pública.

El objetivo del open data es que la información se reutilice y redistribuya por las empresas y ciudadanos consiguiendo que se beneficien ambas partes. De esta forma se garantiza la transparencia, ya que el fin es conseguir tener acceso a los datos de la Administración que proceden de fuentes oficiales directamente, y además, se consigue que todo el mundo pueda acceder a la información en igualdad de condiciones.

Centrándonos en las Diputaciones, hay que mencionar que la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales (EIEL)²⁰, regulada en artículo 4 del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, depende de las mismas. La EIEL se trata de un instrumento de análisis cualitativo y cuantitativo de los servicios municipales y constituye un inventario con el objetivo de conocer el nivel y la situación de dotación de infraestructuras y equipamientos locales periódicamente y a nivel nacional, con el fin de eliminar desequilibrios regionales y evaluar las necesidades de cada sector. Pero lo cierto es que esta herramienta ha pasado desapercibida, aun siendo gratuita y de acceso público, lo que ha beneficiado a otros portales con menos información que ésta pero más estéticos. En este sentido las Diputaciones deberían remodelar y fomentar esta fuente de información posicionándola sobre el resto de portales de gobierno abierto, open data o transparencia.

²⁰ Encuesta de infraestructura y equipamientos locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
http://www.seap.minhap.gob.es/gl/web/areas/politica_local/coop_econom_local_estado_fondos_euro_peos/eiel.html

6. CONCLUSIÓN.

- I. La transparencia es uno de los principios que tienen que regir en las Administraciones Públicas y así lo hemos visto en este estudio donde nos hemos podido percatar de la importancia que tiene sobre ellas, pues a lo largo de su historia se han visto embaucadas en episodios de corrupción y opacidad, lo que ha desembocado en una sensación de desconfianza por parte de los ciudadanos que han ido exigiendo recibir información y poder participar de forma efectiva en los asuntos públicos.

- II. Se trata de un principio por el que se tienen que regir todas las Administraciones Públicas y que conlleva hacer pública toda la información a la que obliga la Ley y la que requiera la ciudadanía respecto al funcionamiento de las mismas, respetando los límites establecidos al respecto.

- III. Con la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, se ha dado un paso importante para que en todas las Administraciones Públicas de nuestro país prime y se fomente la transparencia porque aunque ya existiese legislación respecto a éste tema, como puede ser la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común donde se establece, como uno de los principios de actuación de la Administración el principio de transparencia, la legislación española carecía de una ley que la regulase pormenorizadamente, con lo cual, seguía siendo una asignatura pendiente en nuestro país y sobre todo en las Administraciones Locales, ya que por sus condiciones organizativas carecen de medios, materiales y recursos personales para adaptarse.

- IV. Una buena forma de llevar a la práctica la transparencia es facilitar información y no simplemente datos, ya que la información nos describe la realidad y nos da una visión objetiva de los hechos. Por ejemplo, si un ente local publica un presupuesto, está publicando meramente datos, con lo cual, no está realizando el ejercicio de transparencia como tal.
- V. A pesar de las dificultades a la hora de aplicar la transparencia en las entidades locales, debido a sus escasos recursos, han tenido lugar unos resultados eficientes, en muchos casos gracias a organizaciones como la FEMP o la ITA que tienen como labor contribuir a que los Ayuntamientos se adapten lo mejor posible a la transparencia. De hecho, es curioso ver como en el año 2012 ya existían páginas web en Ayuntamientos como los de Torrent, Gijón, Bilbao, Oviedo y Ponferrada, incluso antes que en muchas Administraciones a nivel autonómico y estatal.
- VI. Por lo tanto, podemos decir que la transparencia es una característica de la Administración que tiene que primar y que se tiene que fomentar, pues aunque a día de hoy haya legislación sobre éste tema, si es cierto que España ha sido uno de los últimos países europeos en sumarse a esta iniciativa que vela por los derechos de los ciudadanos. Con lo cual, tanto las Administraciones como los ciudadanos carecen de una cultura suficiente para adaptarse y ésta es un elemento esencial para que la transparencia encaje de forma correcta en nuestras Administraciones.
- VII. Es muy importante concienciar a los funcionarios de la importancia de la transparencia para que lleven a cabo su trabajo de forma correcta y con su fin, que es contribuir al bienestar de la ciudadanía. Del mismo modo hay que informar y concienciar a los ciudadanos, pues son muchos los que aun ignoran sus derechos y las posibilidades que tienen en cuanto a la petición de información y la que están obligados a publicar los sujetos de la Ley de Transparencia, sobre todo en las entidades locales.

7. BIBLIOGRAFÍA.

Alonso Timón, A. (2012). El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27-62.

Amorós Dorda, F. *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*. Recuperado el 23 de Mayo de 2016,

de file:///C:/Users/admin/Downloads/Un%20a%C3%B1o%20de%20Transparencia.pdf

Campos Acuña, M. *Abriendo puertas y ventanas de los Ayuntamientos gallegos. Más transparencia para un mejor gobierno local*. Recuperado el 12 de Mayo de 2016, de http://media.wix.com/ugd/60c8a3_22b9d2961df548999bcb41d1f2cfb270.pdf

Campos Acuña, M. (2016). Las claves de la transparencia en el 2016: propósitos para el primer año de transparencia local. *El consultor de los Ayuntamientos*, 191.

De la Cruz Subirana, S. (2014). *La transparencia en las administraciones locales*. En: Palomar Olmeda, A. *Prácticum Local*. 901-1011. Thomson Reuters Aranzadi.

España, T. I. (2016). *Transparencia Internacional España*. Recuperado el 10 de junio de 2016, de <http://transparencia.org.es/>

García Macho, R. (2012). La transparencia en el sector público. En A. & Blasco Esteve, *El derecho público de la crisis económica: Transparencia y Sector Público: Hacia un nuevo derecho administrativo: Actas VI congreso de la Asociación Española de profesores de derecho administrativo* (1-28). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Gómez- Mampaso de Santamaría Sáenz, O. (2013). Transparencia y mejora de la educación. *Participación educativa*, 2 (3), 25-33.

Hueso Cotino, L. (2014). La nueva ley de transparencia y acceso a la información. En *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá)* (241-256).

Mendieta Villoria, M. (2014). *La publicidad activa en la ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*. Barcelona: Govern Obert.

Federación Española de Municipios y Provincias. (2016). Recuperado el 3 de junio de 2016, de

http://www.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjBJbrBw0bPsMCI91AF5Q35sy0SLzLOH4R4Q

Federación Española de Municipios y Provincias. *Guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de transparencia y participación ciudadana*. Recuperado el 13 de Mayo de 2016, de <http://www.femp.es/files/566-1684-archivo/Guia%20transparencia%20y%20participaci%C3%B3n%20FEMP.pdf>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Encuesta de infraestructuras y equipamientos locales*. Recuperado el 12 de junio de 2016, de

http://www.seap.minhap.gob.es/gl/web/areas/politica_local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/eiel.html

Sendín García, M. (2014). El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. *Revista Jurídica de Castilla y León* (33), 1-25.

LEGISLACIÓN.

Constitución Española, 1978 (BOE núm 311 de 29 de diciembre)

Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información. *Boletín Oficial del Estado*, 27/07/2013, núm.175.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 10/12/2013, núm. 295.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común. *Boletín Oficial del Estado*, 23/02/1993, núm.285.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, 02/10/2016, núm.236.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín oficial del Estado*, 10/12/2013, núm.295.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 03/04/1985, núm.80.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, 30/12/2013, núm.312.

Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, 02/10/15, núm.236.