

**I EDICIÓN DE LOS PREMIOS GO! A LA
INVESTIGACIÓN Y A LA SOCIEDAD CIVIL DE LA
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE VALENCIA EN
GOBIERNO ABIERTO**

Trabajo presentado por:

LUCAS PÉREZ SOTO

Ganador de

**PREMIOS GO A LA INVESTIGACIÓN
1.A MODALIDAD TRANSPARENCIA
SEGUNDO ACCÉSIT**

PREMIOS GO!

INVESTIGACIÓN

**“LA TRANSPARENCIA EN LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL”**

AUTOR: ANÓNIMO

I EDICIÓN PREMIOS GO!

AÑO 2017

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

II. LA TRANSPARENCIA Y SU ÁMBITO DE APLICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. ÁMBITO TEMPORAL Y SUBJETIVO: ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS OBLIGACIONES QUE SE DERIVAN PARA LAS EELL EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

2. EL DEBER DE TRANSPARENCIA: PUBLICIDAD ACTIVA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

3. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN: ECONÓMICO, INSTITUCIONAL, NORMATIVO

3.1. INFORMACIÓN INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA Y DE PLANIFICACIÓN

3.2. INFORMACIÓN DE RELEVANCIA JURÍDICA

3.3. INFORMACIÓN ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA

III. LA TRANSPARENCIA EN EL MARCO DEL INDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS (ITA)

1. CONCEPTUALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

2. ITA COMO IMPULSOR DE LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA

IV. ESTUDIO DE CASO COMPARADO DE DIFERENTES EJEMPLOS DE APLICACIÓN DE LA LEY EN LAS EELL

1. EELL DE MENOS DE 5000 HABITANTES
2. EELL DE ENTRE 5000-20000 HABITANTES
3. EELL DE MÁS DE 20000 HABITANTES

V. CONCLUSIONES: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

1. DESAFÍOS Y PROBLEMAS

1.1. EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

1.2. EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

2. OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. INTRODUCCIÓN

Tras casi 5 años desde que vio a luz la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, LT en adelante, hoy parece más pertinente que nunca realizar una reflexión en retrospectiva de lo que ésta ha supuesto en la transformación real de las Administraciones Públicas para adecuarse a las exigencias ciudadanas crecientes. Dicha administración debe entenderse un sentido más amplio que en sus leyes predecesoras, aumentando el elenco de entidades a las que debe aplicarse la normativa sobre transparencia, extendiendo “*la sujeción al derecho de acceso a entidades que, si bien formalmente no constituyen una Administración Pública, por diversos títulos colaboran con aquellas en el ejercicio de funciones públicas y la prestación de servicios públicos*” (Fernández y Pérez, 2014, p71). En efecto, a raíz de la crisis económica y el afloramiento de incontables casos de corrupción, malversación de fondos, clientelismo y todo tipo de prácticas corruptas que cuestionan la eficacia de nuestra administración comprometiendo su credibilidad como instituciones, cada vez son más los ciudadanos que exigen una administración más transparente, donde se garantice el acceso a la información pública, que como su nombre lo indica es de “*todos*”, con el fin de poder pedir cuentas (ejercicio de “*accountability*”) a los políticos y personal administrativo que gestiona los recursos de todos, y así poder velar por el buen funcionamiento de la administración y el gobierno, con una voluntad creciente de transformar la política hacia un proceso más deliberativo y abierto.

En este trabajo se trata de contribuir a una suerte de radiografía de lo que hoy es la Transparencia en nuestro país, 5 años después del nacimiento de esta ley. Nos vamos a centrar en el ámbito local, tratando de aportar luz sobre la situación real que se da en los ayuntamientos, de diverso tamaño y tipología, así como en mancomunidades, es decir en los niveles administrativos más próximos al ciudadano y, por tanto, en los que más deberíamos haber avanzado en la construcción de una cultura de participación política de calidad, responsable y con poder para pedir rendición de cuentas a los gestores de lo público, electos o de carrera.

Así pues nuestro objetivo principal girará en torno a la presentación del estado de cumplimiento e implantación de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* en las entidades locales. Gracias al estudio de la realidad empírica de la transparencia en la administración local española, trataremos de identificar cuáles son los problemas y barreras más importantes a los que

se ha enfrentado, así como las oportunidades que se nos presentan en el futuro más inmediato y a largo plazo, tratando de afrontar con el mayor conocimiento posible los numerosos desafíos que se nos presentan en las diferentes realidades locales.

En lo que respecta la metodología utilizada, hemos realizado una exhaustiva búsqueda bibliográfica, apoyándonos en los propios portales web de transparencia y las expresiones y manifestaciones de la rendición de cuentas, pero también analizando la normativa sobre Transparencia a través de la LT y los anclajes legislativos que la preceden así como la legislación autonómica y local, además de apoyarse en informes y memorias de diferentes Administraciones Públicas, enmarcando todos estos conocimientos empíricos en las obras de referencia sobre la materia. A partir de aquí, hemos realizado un análisis de la normativa para tratar de identificar cuáles son las obligaciones en esta materia para las Entidades Locales, en adelante EELL, y así de esta manera poder compararlas con la realidad y verificar en qué nivel nos encontramos en el grado de cumplimiento de la publicidad activa, el acceso a la información pública y el buen gobierno canalizado por vía de la participación democrática. De esta manera trataremos de ver cuál es la realidad de la Transparencia en las EELL tanto en referencia a la Ley como en referencia al marco ITA, pudiendo así formular una serie de recomendaciones basadas en los desafíos o problemas pero apuntando también las oportunidades que presenta la heterogénea realidad de la Administración Local.

Para abordar el tema de las Entidades Locales y la LT trataremos en un primer momento de presentar dicha ley, y el resto de normativa sobre la materia, para así identificar las obligaciones que se les atribuye a las Entidades Locales en materia de publicidad activa, acceso a la información pública y buen gobierno. Gracias a este marco jurídico aparecen una serie obligaciones que pueden ser recogidas en los bloques temáticos: económico, institucional y normativo jurídico, sobre los cuales debe hacerse un ejercicio de publicidad activa (Galindo, 2016). A continuación analizaremos la transparencia en el marco ITA comparándola con los ítems que aparecen en la LT, para poder llevar a cabo un estudio comparado de diferentes ejemplos de aplicación de la LT según el tamaño de las EELL. Finalmente presentaremos a la luz de todo lo anterior unos apuntes sobre los desafíos y oportunidades que subyacen en este marco en 2017 y en adelante.

II. LA TRANSPARENCIA Y SU ÁMBITO DE APLICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. ÁMBITO TEMPORAL Y SUBJETIVO: ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS OBLIGACIONES QUE SE DERIVAN PARA LAS EELL EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

En su articulado, la Ley 19/2013 desarrolla tres aspectos centrales diferenciados que juntos conformarían una idea positivada, global e imbricada de transparencia, tanto en lo referente a su actividad pública, como al derecho de acceso a la información resultante de la gestión pública, y vinculado al denominado buen gobierno.

Ahora bien, pese a haber sido regulados de manera conjunta en el mismo texto legislativo, como elementos diferenciados, la entrada en vigor de dichos aspectos no ha coincidido en el tiempo: Si por un lado las medidas relativas al buen gobierno (contenidas en las disposiciones del Título II) entraron en vigor al día siguiente de la publicación, las medidas relativas a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública entraron en vigor un año después de la publicación de la LT (Título preliminar, Título I y Título III), disponiendo de una moratoria de dos años más para la implantación en los niveles inferiores de la administración, es decir, CCAA y entidades locales (Cañadas, 2016, P8).

En efecto, se decidió conceder un margen mayor a las EELL para poder adecuarse a la Ley, pues la realidad de éstas es muy variada y heterogénea según las características de los municipios, con desafíos y problemas diferentes que requieren de inversión en capital humano y material para su consecución. Así pues se marca la fecha de diciembre de 2016 como *dead line* para adecuarse a LT. Este sería uno de los primeros escollos con los que se encuentran las EELL, que en la mayoría de casos no tienen un presupuesto adicional para poder hacer frente al cumplimiento de las obligaciones de transparencia que marca la Ley. De hecho pese al tiempo adicional del que disponían para la implementación de la LT, parece que no fue suficiente, como muestran los datos de 2015, teniendo que prorrogar otros dos años los plazos para que el conjunto asimétrico que configura la administración local consiga efectivamente adaptarse a estas nuevas exigencias. Sin embargo, el disponer de más tiempo no puede servir de excusa para dilatar el proceso de implantación de la transparencia, sabiendo que la Ley se configura como una lista de

mínimos que da un amplio margen a las EELL para desarrollar paulatinamente una implementación efectiva de lo exigido por la Ley, en un proceso de mejora continua que puede maximizar los contenidos de libre acceso para la ciudadanía, contemplando en el art.10.3 LT *“la posibilidad de adoptar medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones en materia, permitiendo un avance en profundidad y adaptado a la idiosincrasia local”* (Almonacid, 2014, p109 (1)); siendo aconsejable incluso incluir las agendas públicas o información relativa a los tiempos y las relaciones de los altos cargos para poder entender mejor los intereses que los mueven (Campos, 2017).

Tal como avanzábamos en la introducción, la LT entiende la Administración Pública en un sentido amplio, es decir aquellas entidades que integran la administración local en los términos de *la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LRBRL), así como la normativa regional sobre la materia en caso de prever nuevas formas de EELL. Entran por tanto dentro de este ámbito, Mancomunidades, Consorcios, Entidades Locales de ámbito inferior al municipal, así como otras fórmulas autonómicas; se deben añadir a éstas la entidades que integran la administración instrumental como pueden ser Fundaciones, Entidades públicas empresariales, Organismos autónomos; así como las sociedades mercantiles con una participación pública en el capital social de más del 50%. A estos sujetos se le pueden añadir personas físicas con potestades específicas, así como empresas con requisitos especiales en materia de recepción de subvenciones, pudiendo desarrollar normativa que incluya partidos políticos, sindicatos o incluso empresas privadas, especialmente en su faceta de prestadores de servicios públicos por cuenta de las entidades locales titulares (Orquín, 2017).

Ante todo este elenco de EELL cabe destacar la necesidad de realizar un ejercicio de coordinación y colaboración entre las entidades para dar una información clara, de fácil acceso, y coherente, algo especialmente complejo en una actualidad de exceso de información que no siempre es sinónimo de su accesibilidad y veracidad, sino en muchos caso exactamente lo contrario, su antónimo.

2. EL DEBER DE TRANSPARENCIA: DERECHO ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, PUBLICIDAD ACTIVA Y BUEN GOBIERNO

En un primer momento, en línea con la reflexión que presenta Jose Luis Piñar Mañas en su artículo *“Transparencia, y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno el derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.”*, habría que comenzar distinguiendo entre derecho de acceso a la información y transparencia. Tal como señala el autor, *“el derecho de acceso es una de las manifestaciones de la transparencia, quizá la más importante pero no la única, de la transparencia y es, en mi opinión, un derecho fundamental, si no en sí mismo, sí en relación con otros derechos, como la libertad de información o la libertad de expresión.”* En este sentido tal y como explicamos a continuación, el anclaje constitucional de la LT se ha hecho por medio del artículo 105.b de la Constitución Española (CE) evitando tratarlo como derecho fundamental si bien su vinculación es manifiesta con otros derechos fundamentales, como vemos a continuación.

En la LT, Ley 19/2013 de 9 de diciembre, en su artículo 12 (*Derecho de acceso a la Información Pública*) queda recogido lo siguiente: *“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 la Ley de Transparencia.”* Tal como señala Gabriel Moreno González en su artículo *“El derecho de acceso a la Información Pública en la Ley de Transparencia: una aproximación institucional”*, al anclar este derecho al artículo 105 CE, se descarta así la posibilidad de anudarlo al artículo 20.1 CE que regula el derecho fundamental a la información, así como la posible vinculación con el derecho a la participación en los asuntos públicos (artículo 23 CE), evitando de esta manera tratar el derecho de acceso como un derecho fundamental, y por ende evitando así pasar el trámite de Ley como orgánica que comportaría su régimen jurídico y protección reforzadas. En definitiva, no pudiendo ser considerado el derecho a la transparencia con el mismo valor ni rango jurídico que otros derechos fundamentales, es este un punto crítico en su configuración legal-constitucional.

Ahora bien, es importante destacar que el desarrollo normativo internacional cada vez habla más del famoso derecho a conocer, *“right to know”*, como un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional. Existen incluso sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) relacionando el acceso a la información pública con la libertad de expresión e información. Estas consideraciones entrarían en

conflicto con la ubicación de este derecho en el marco normativo nacional y abren a debate esta cuestión.

La información pública, según la LT en su artículo 13, es el conjunto de *“los contenidos o los 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.”* Por tanto, la Ley 19/2013 supone una importante novedad, incluso en comparación con el derecho internacional, en la definición del objeto de este derecho, ampliando en gran medida el concepto constitucional de información pública recogido en el artículo 105.b CE que solo considera como tal *“los archivos y registros administrativos”*. En este sentido, se entiende como información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte (es importante recordar aquí la configuración de la administración electrónica que ha impuesto el legislador de 2015: *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* y *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*), que obren en poder de la Administración y de sus organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, tal como explicaremos a continuación, existen ciertos límites previstos por la ley, en este derecho de acceso previsto en el artículo 14 LT, por lo que en el artículo 16 LT se prevé la posibilidad de conceder solo una parte de la información requerida, es decir se posibilita el acceso parcial a la información cuando parte de ella entra en confrontación con otros derechos o los límites de este mismo, indicándose qué datos se han omitido.

El acceso a la información pública consiste en el derecho de cualquier persona a solicitar y obtener la información pública que considere de su interés, con los únicos límites que señale la ley, esto sería, en otras palabras la publicidad pasiva, la posibilidad de pedir cualquier documento (en cualquier soporte) que sea del interés de cada ciudadano. En palabras de José Luis Piñar Mañas, *“el derecho de acceso no solo es imprescindible para la construcción de una sociedad democrática y participativa [...], sino que es imprescindible para el libre desarrollo de la personalidad frente a los poderes públicos”*. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, las motivaciones que guían sus decisiones, así como en qué se gasta el dinero público debe ser de libre acceso para toda persona pues se trabaja para el ciudadano. En este sentido, cabe destacar que la

Administración y los poderes públicos les deben rendición de cuentas (*“accountability”*) a las personas que los financian y es precisamente ésta la razón última de la transparencia.

La ya referida mención al artículo 12 de esta misma Ley que dice así: *“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública”*, ampliando por tano el derecho tanto a los ciudadanos como a los no ciudadanos del Estado, amplía por consiguiente el ámbito subjetivo del derecho recogido en nuestra constitución, adaptando nuestra legislación de esta manera al Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos (CEADP) cuyos redactores emplean el concepto *“a toda persona”*. La titularidad por tanto de este derecho de acceso pasa de los ciudadanos a la universalidad gracias a este nuevo texto legislativo.

Cuando nos centramos en el deber de informar a los ciudadanos y a la sociedad parece interesante explicar primero la distinción entre publicidad activa y pasiva de la información. Si bien en un primer momento, en los primeros textos legislativos sobre la materia, se empezó a contemplar la posibilidad de que el ciudadano pudiera pedir información en poder de la administración pública que le fuera de su interés, es decir contemplar el derecho a solicitar información en poder de la administración (publicidad pasiva o a petición del interesado), en la actualidad se ha ampliado dicho concepto de publicidad de la información pública, ampliando el derecho del ciudadano a recibir una publicidad activa de la información gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías, complementándose mutuamente ambas actuaciones de la administración.

En efecto, en un proceso de racionalización de la administración pública y su adaptación a los nuevos utensilios tecnológicos y de tratamiento de la información, la publicidad activa de la información pública en un sentido amplio (ya sean procesos que afectan al ciudadano, respuestas administrativas ya recurrentes, información de interés para la actividad empresarial, etc.) ha supuesto en muchos casos un ahorro de costes, así como el fomento del acceso igualitario a la información y la eficacia la labor pública.

La publicidad activa implica la difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos de forma veraz, actualizada, objetiva, comprensible y gratuita, habilitándose para ello los medios necesarios, prioritariamente electrónicos, de acceso universal y tratamiento libre, fácil y respetando los límites que derivan de la protección de otros derechos. Se trata de posibilitar que la ciudadanía conozca la información que sea relevante para garantizar la transparencia de la actividad pública y

ello precisamente para favorecer el control de ésta por aquella, garantizando así el Buen Gobierno.

En lo que respecta a su ubicación sistemática en la LT, la Publicidad activa tiene cabida en el Capítulo II del Título II, y dispone que se *“publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”* (artículo 5.1. LT).

Los principios básicos que han de regir en el ámbito de la transparencia y la publicidad activa son los siguientes: Principio de transparencia; Principio de libre acceso a la información pública; Principio de responsabilidad; Principio de no discriminación tecnológica; Principio de veracidad; Principio de utilidad; Principio de gratuidad; Principio de facilidad y comprensión; Principio de accesibilidad; Principio de interoperabilidad; Principio de reutilización.

3. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN: ECONÓMICO, INSTITUCIONAL, NORMATIVA

Como indicábamos al principio de este trabajo y como se indica en el propio título de esta Ley que aquí nos ocupa, como núcleo normativo se estructura en torno a tres ejes: transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Siguiendo la línea argumental del apartado anterior, las obligaciones de publicidad activa que deben asegurar las EELL se ven recogidas en los artículos 6, 7 y 8 de la LT, y pueden enmarcarse en tres tipos de información: económica, institucional y normativa jurídica, sobre los cuales debe hacerse un ejercicio de publicidad activa. Al llevarla a la práctica esta distinción temática no parece muy operativa pues crea confusión en varios de los ítems, no siendo siempre intuitivo su acceso para el ciudadano (Almonacid, 2014 (1)).

La publicidad activa y pasiva, como hemos visto en el apartado anterior, se complementan. Así, en la LT se recoge una lista que trata de ser detallada en cuanto a las obligaciones que se derivan para las EELL. Sin embargo, su aplicación debe y puede variar según los contextos específicos de cada entidad pues la propia Ley establece por ejemplo que la recurrente reiteración de solicitudes de acceso sobre una información debe desembocar forzosamente en su publicación activa guiados por los principios del

procedimiento administrativo (Brines, 2017). De hecho, “*se ha señalado con acierto que conviene dejar la puerta abierta a que cada poder público, en el ejercicio de sus atribuciones y según los principios que inspiran la Ley de Transparencia, pueda ampliar aún más las informaciones objeto de publicidad activa*” (Férrandez y Pérez, 2014), contribuyendo a una Administración más cercana al Ciudadano que le sirva mejor cada día, para lo cual es indispensable un mejor conocimiento de su funcionamiento.

3.1. INFORMACIÓN INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA Y DE PLANIFICACIÓN

Dentro de la información institucional, organizativa y de planificación parece importante ver qué implica cada uno de los ítems que la ley obliga a publicar de manera activa, pues en muchos casos no son tan evidentes y en la puesta en práctica parece que no son tan operativos como se puede pensar (Almonacid, 2014 (1)). A continuación exponemos cuales son las obligaciones que subyacen de la LT para las EELL:

- Un Organigrama que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional. Como observamos, este elemento no parece fácil de identificar pues se puede entender diferentes cosas en cuanto a la estructura organizativa que es a lo que hace referencia., e incluso en cuanto a lo que es simplemente el perfil o la trayectoria profesional. Se debe hacer un esfuerzo por aclarar este ítem y obtener resultados homogéneos en los diferentes ayuntamientos. En todo caso, el organigrama debería ilustrar la organización y estructura del ayuntamiento a la hora de ejercer sus competencias.
- Actas y acuerdos de órganos de gobierno. Siguiendo la legislación básica en materia de régimen local, debe hacerse una publicidad activa de las actas de las sesiones de los plenos, así como de los acuerdos, distinguiendo entre los dos en razón del carácter no público de las Juntas de Gobierno Local, a diferencia de los plenos. Además dado el carácter público de los plenos, debería poco a poco incluirse medidas como poner los plenos en *streaming* o grabarlos en vídeo y dejarlos así a disposición de los ciudadanos, que aunque no sean de obligación por la LT, sí ayudan a la transparencia y cumplen la normativa
- Retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables, así como las indemnizaciones percibidas, en su caso con ocasión

del abandono del cargo. La publicidad activa de esta información parece realmente importante para desmontar o evitar que redes de clientelismo prosperen controlando cuáles son las ganancias de las que disponen los altos cargos, si bien esta definición también es poco clara, pues según los casos, cada realidad local puede diferir del resto.

- Declaraciones anuales de bienes y actividades. Este apartado supone un gran avance frente a la LRBRL en el aspecto formal, pues antes la ejecución estaba sujeta al Estatuto Municipal, es decir que si no había un medio explícito de publicación se podía escapar a la norma. El legislador estatal decide que ante la falta de normativa sobre el medio de publicación deberá hacerse directamente en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP), mejorando así la rendición de cuentas a la ciudadanía que ve aumentado su conocimiento de la situación laboral y patrimonial de sus concejales, sobre todo en ayuntamientos pequeños y medianos.
- Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a empleados públicos, y las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos o asimilados según la normativa autonómica o local (INAP, 2016). Pese a que la LT no haya tratado con detalle esta cuestión en lo que respecta las EELL sabiendo que es donde se dan la mayor parte de los casos de favoritismo y corrupción, parece importante recalcar la necesidad de incluir la información que afecta a los concejales como sujeto de publicidad activa en torno a la cuestión que aquí tratamos, la posible relación interesada entre las actividades públicas y privadas.

3.2. INFORMACIÓN DE RELEVANCIA JURÍDICA

El alcance de la información a facilitar como respuesta al requerimiento de información de relevancia jurídica en el marco de las obligaciones previstas por la LT se basa en leyes que sirven de antecedente de la LT como es el caso del art. 70 LRBRL respecto a la publicidad de las ordenanzas y reglamentos a través de su inserción en el Boletín Oficial de la provincia o la publicidad de los presupuestos y las ordenanzas fiscales y que encuentra su desarrollo normativo en el *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales* (Almonacid, 2014 (1)). Ahora bien, la LT supone una ampliación de esta obligación

acercando dicha información al ciudadano por medio de la publicación en la página web institucional y en el portal web de transparencia.

Otro aspecto novedoso es la obligación de publicar la normativa en proceso de tramitación, en la fase de aprobación inicial o provisional. Esto puede abrir las puertas a procesos participativos de confección de normativa consiguiendo que dicha normativa sea compartida y defendida por todos los ciudadanos en un proceso de búsqueda de consenso mediante procesos democráticos deliberativos.

Cabe luego ya preguntarse si parece pertinente por ejemplo ampliar las obligaciones de la LT y publicar la información de contenido en los bandos por su utilidad y no tanto por su relevancia jurídica (Almonacid, 2014(1)).

3.3. INFORMACIÓN ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA.

La información recogida en este bloque ya estaba contenida en varias leyes que le preceden como es el caso de la contratación y las subvenciones, si bien la realidad de éstas es que siguen rigiéndose por procesos bastante opacos y de dudosa transparencia en muchas ocasiones. Así pues, la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (LOEPYSF) y su normativa de desarrollo han implantado la obligación de suministrar información organizada y detallada de los aspectos de más relevancia en el terreno de lo económico y presupuestario. En el tema presupuestario y de publicación de cuentas cabe destacar la utilidad de publicar los resúmenes ejecutivos en paralelo para que la ciudadanía pueda comprenderlo mejor, así como abrir estos bloques temáticos a la ciudadanía con presupuestos participativos o datos de interés para el ciudadano.

Ahora bien, la LT supone un avance pues incluye en la publicidad activa contratos menores, tratando de dar cabida a la información resultante de la proliferación de contratos fraccionados, a la vez que supone un mecanismo de control y fiscalización importante, algo que la legislación sobre contratación pública también viene exigiendo, a través del denominado perfil del contratante que veremos con más detalle a continuación, permitiendo un seguimiento de la contratación desde una perspectiva evolutiva y comparada, como también puede ocurrir con la información relativa a la masa salarial de personal laboral del sector público local.

III. LA TRANSPARENCIA EN EL MARCO DEL INDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS (ITA)

1. CONCEPTUALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

La transparencia puede medirse de formas variadas como ya avanzábamos, y los índices son numerosos, centrándose cada uno de ellos en ciertos indicadores más que en otros, ponderándolos diferentemente. En este sentido, uno de los más completos, y el de referencia en España y la mayor parte de los países desarrollados es aquel elaborado por Transparencia Internacional (TI), la única organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global.

Existen toda una serie de índices desarrollados para el estudio de las instituciones clave de nuestro país para realizar un seguimiento y monitorear ciertos ítems que permitan incluir mejoras en los procesos de transparencia y la lucha contra la corrupción (Villoria, 2015). A continuación planteamos una lista de los índices con los TI trabaja en España para darnos cuenta de la gran complejidad que presenta medir la transparencia en una Administración Pública con las dimensiones de la nuestra:

- Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)
- Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU)
- Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP)
- Índice de Transparencia de la Gestión del Agua (INTRAG)
- Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR)
- Índice de Transparencia de los Club de Fútbol (INFUT)

El que a nosotros más nos va a servir en nuestro trabajo, por su relación directa con las EELL, es el denominado Índice de Transparencia de Ayuntamientos (ITA) de 2017, que se ha medido gracias a 80 indicadores que han sido modificados y actualizados, y es el sexto después de que en 2014 se realizará la última edición, evaluando el grado de transparencia de los 110 ayuntamientos mayores en España. Este índice se nos presenta como una herramienta realmente útil para medir el grado de transparencia en un sentido amplio (con dimensiones e indicadores que explicaremos enseguida) superando con creces la lista de requisitos que presenta la Ley, y pudiendo obtener una puntuación individualizada del grado de transparencia de los ayuntamientos, fácilmente desglosable según áreas temáticas e indicadores, con un gran potencial comparativo e interpretativo.

El ITA consta de seis Áreas de transparencia que conforman la evaluación:

1. Transparencia activa e información sobre la corporación municipal.
2. Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana.
3. Transparencia económico-financiera.
4. Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios.
5. Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente.
6. Derecho de acceso a la información.

Para la implantación de este índice como herramienta de análisis del grado de cumplimiento de la transparencia y a la vez motor del cambio hacia una administración y un gobierno más abiertos se ha seguido el siguiente calendario por fases. El proceso comienza por el envío por parte de la organización *International Transparency* en marzo, del cuadro de indicadores que van a ser posteriormente utilizados y a continuación, en abril, un cuestionario precompletado con la evaluación provisional realizada por TI-España; posteriormente los diferentes ayuntamientos cumplimentan dicho cuestionario y se lo reenvían a TI-España; en junio se realiza la tabulación y la clasificación final; finalmente, en julio 2017 se hace la presentación y la difusión de resultados que aquí vamos a comentar.

Se trata en definitiva de un procedimiento normalizado que incentiva su cumplimiento por las corporaciones locales, sobre todo desde la perspectiva de obtener unos resultados que en comparación con otras entidades locales sitúen a los gobiernos municipales que lo impulsan en buena posición ante la opinión pública.

2. ITA COMO IMPULSOR DE LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA

Tras seis ediciones del Índice ITA en España, parece que observamos una tendencia de los ayuntamientos consultados por mejorar los indicadores y poderse legitimar frente a la sociedad con la bandera de la transparencia y la rendición de cuentas. TI analiza la corrupción en sus diferentes formas tanto en el interior de los países como a nivel internacional en las relaciones económicas, comerciales o políticas, mediante la puesta en manifiesto de la comprensión de los problemas presentes en la realidad de un país o un

ayuntamiento atacando a los responsables de la corrupción, tanto a las personas que la cometen como a aquellas personas que lo permiten.

Para lograr este objetivo, en el campo internacional, TI impulsa campañas de concienciación sobre los peligros de la corrupción, actúa como impulsor de reformas políticas en el sentido de la transparencia y la lucha contra la corrupción, monitoreando cómo evolucionan los países con la implementación de medidas en la solución del gran mal que en España es especialmente grave: la corrupción y el clientelismo.

Así pues, en el ámbito nacional se trabaja con los ayuntamientos y los diferentes organismos implicados para mejorar la rendición de cuentas o simplemente establecerla (ya que en España tenemos un cierto retraso con este tema que está costando de introducir en la cultura política) y de manera paralela la transparencia, entendida en un sentido amplio como la garantía del procedimiento administrativo y la forma de actuar de las Administraciones Públicas (AAPP) en la prestación de servicios públicos. De esta manera, TI monitorea el desempeño de las instituciones clave, dentro de las posibilidades materiales, impulsando desarrollo normativo en aras de una administración más eficaz que respete la voluntad general y no presente fallos que pueden dar origen a deficiencias y abuso de poder; reforzando, en definitiva, la confianza ciudadana en las instituciones a través del impulso para el mejor y más transparente funcionamiento de éstas.

ITA colabora e impulsa de igual manera una cultura política de rendición de cuentas, dotando a los ciudadanos de herramientas de control como pueden ser la publicación de los resultados en la página web del Ayuntamiento o la evidencia de prácticas opacas y los responsables de éstas. Este clima fomenta una cultura informativa y participativa que permite sanear la democracia y adecuarla a las exigencias ciudadanas de una manera más fiel, aumentando de esta manera los niveles de información útil que ofrecen las EELL.

Gracias al ITA se pretende en última instancia garantizar que la administración actúe de manera eficaz, fiel al mandato de la ley y de manera eficiente, no permitiendo ninguna deriva de poder ni enriquecimiento personal, es decir, acercar los Ayuntamientos a la ciudadanía, mejorando la calidad y la cantidad de la información que se comparte con los contribuyentes que con sus impuestos financian todo el aparato burocrático del Estado en todos sus niveles. Además permite aclarar con datos y comparativas cual es el estado de nuestros ayuntamientos, como actúan y prestan servicios a la ciudadanía, qué hay en el

trasfondo del procedimiento administrativo, cuándo se producen desviaciones en su respeto y cumplimiento.

El ITA va por tanto más allá que la LT si las comparamos, pues como acabamos de presentar su vocación es impulsar la transparencia, y no tanto regularla o usarla como promesa electoral. Es por ejemplo el caso del indicador 16 que contempla la posibilidad de que los plenos se graben y puedan verse en *streaming* o a posteriori en vídeo, dando acceso a la ciudadanía a formar parte de la vida política, cosa que LT no exige.

IV. ESTUDIO DE CASO COMPARADO DE DIFERENTES EJEMPLOS DE APLICACIÓN DE LA LEY EN LAS EELL

Vamos a empezar este apartado aportando algunos datos generales acerca de cuál es la realidad de implantación de la Transparencia en nuestro país, es decir vamos a realizar una sucinta radiografía de la aplicación en el ámbito de las EELL. Como ya se ha comentado más arriba, existen varios indicadores que miden la transparencia en los ayuntamientos y las estadísticas que responden a los datos obtenidos de éstos, entre los que se encuentran los siguientes:

- **ITA** Índice de transparencia de Ayuntamientos, realizado por Transparencia Internacional en 2014.
- **DAM** realizado a través de DYNTRA a los Ayuntamientos de más de 15.000 habitantes.
- **Test de Aplicación municipal de la Ley de Transparencia** Realizado por la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) en 2014.
- **InfoParticipa** Realizado por la Universidad Autónoma de Barcelona.

Tal y como nos explican desde “*Hazlotransparente*”, un espacio en la red de blogs de la Cooperativa Enreda para contribuir y dotar de herramientas a todos aquellos que trabajan para abrir nuestras instituciones, la mayoría de los pequeños ayuntamientos incumplen la normativa en transparencia (datos de <http://hazlotransparente.es/la-mayoria-de-los-ayuntamientos-espanoles-incumplen-la-ley-de-transparencia/>) (Datos de 2016 en un estudio realizado a partir de los portales web de 54 ayuntamientos respecto a la Retribución de altos cargos, declaración de bienes de los concejales, presupuestos, inventario de inmuebles, contratos, convenios y subvenciones):

- *“Tan solo un 11% de los municipios analizados tenían publicados estos siete datos básicos, es decir, el 89% de los ayuntamientos analizados incumplen la Ley de transparencia.*
- *El 49% de los Ayuntamientos no han publicado la retribución que reciben sus altos cargos.*
- *El 52% no han publicado la declaración de bienes de los concejales.*
- *El 58% no ha publicado el inventario de inmuebles.*
- *El 68% no ha publicado todos los contratos firmados por el Ayuntamiento.*
- *El 70% no han publicado la relación de subvenciones y convenios.*
- *El 24% ni siquiera han publicado el presupuesto municipal.”*

A modo de síntesis, observando los datos expuestos, podemos decir que la gran mayoría de los ayuntamientos han realizado pasos más o menos decididos en el camino de la Transparencia, pero que esta realidad dista todavía demasiado de un cumplimiento efectivo de la LT, y mucho más todavía de la construcción de una cultura política que los ciudadanos interioricen y practiquen, pidiendo rendición de cuentas y exigiendo una administración más participativa, transparente y en conexión con sus intereses representados.

En efecto, entrando ya en detalle, algo que es destacable es la falta de voluntad política, en muchos casos, de ser transparentes y responsables. Al final observamos que muchos de los ayuntamientos llegan hasta el punto de publicar como noticia que se ha bajado el sueldo a los Altos Cargos mientras que de forma paralela se incumple el imperativo legal de publicar los sueldos reales. En esta misma línea, y como se manifiesta a luz de los datos, pese a que la LRBRL ya obligue a publicar la declaración de bienes y actividades de los altos cargos, la LT obliga de manera formal a publicar estos datos en la Web en un ejercicio de publicidad activa, lo que dista de mucho de la realidad donde apenas la mitad de los ayuntamientos cumple con este imperativo legal.

Un aspecto a mi parecer central, y que evitaría que se dieran muchos comportamientos corruptos en la Administración Pública sería centrando esfuerzos de transparencia en el ámbito de la contratación pública, donde los denominados contratos menores, alcanzan un volumen que representa el 80% de los contratos que firma un ayuntamiento, por término medio. Esto es bastante paradigmático de la realidad de nuestro país, donde si bien los contratos mayores estaban ya obligados por Ley a figurar en el perfil del contratante con anterioridad a la LT, pese a la nueva obligación legal de publicidad de los

contratos menores, podemos comprobar que dos tercios de los ayuntamientos no ha cumplido con estas exigencias.

En cuanto a la transparencia asociada a las subvenciones parece que los ayuntamientos sí que publican las bases en el ejercicio de dotar de igualdad de oportunidades a los aspirantes, en los términos que la LT indica, si bien en muchos casos faltan las resoluciones de las convocatorias indicando a quién y para qué se destinan dichas subvenciones o convenios, así como la publicación de documentos que sean claros, sencillos de entender y con datos agregados, facilitando la accesibilidad de éstos para el ciudadano. En el marco de la legislación reguladora de subvenciones (*Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones y Reglamento de desarrollo, RD 887/2006*) también se avanza en ese aspecto de publicidad de la actividad de subvención de las AAPP, sobre todo con el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones que publica la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en la web: <http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx>

1. EELL DE MENOS DE 5000 HABITANTES

Al observar en general a los municipios de nuestro país nos damos cuenta que el minifundismo es una realidad en gran parte del territorio, así como que existe una gran heterogeneidad de los municipios tanto en recursos como en habitantes o incluso en características singulares. Los ayuntamientos pequeños, de menos de 5000 habitantes encuentran serios problemas para poner en marcha sus portales de transparencia (casi 10 puntos por debajo de la media global de los Ayuntamientos de Galicia, por ejemplo) y muchos más problemas para la posterior actualización de éstos (*los ayuntamientos de 50.000 habitantes o más presentan información actualizada a diciembre de 2016 en un 86%, cayendo al 42% para aquellos ayuntamientos con 5.000 habitantes o menos* (Vaquero, 2017), siendo sus resultados los peores. Esto se debe principalmente a la escasez de medios materiales y humanos, pero también, a las carencias formativas en cuanto al uso de las nuevas tecnologías, con un gran retraso en la zona rural en la implantación de procedimientos administrativos electrónicos y la automatización de datos en los correspondientes portales de Transparencia respecto de las zonas más urbanas.

2. EELL DE ENTRE 5000-20000 HABITANTES

Este grupo de EELL es muy interesante de observar, pues entreveamos cómo los problemas de los municipios más pequeños y de los más grandes coexisten siendo en muchos casos los más olvidados por las líneas de subvención creadas a efecto del cumplimiento de la LT. En efecto, al empezar a gestionar servicios para muchos más ciudadanos el volumen de material técnico (ordenadores, servidores o espacios de trabajo por ejemplo) y capital humano cualificado necesario aumenta de igual manera si bien no hay líneas presupuestarias dedicadas a éstos. Esto es un problema pues no encuentran manera cumplir con las obligaciones a menos que consigan subvenciones para contratar medios personales para tales efectos. Esto se ha traducido en un importante retraso de la implantación de la LT, además de ser ésta muy desigual debido a los contextos específicos de cada entidad.

Además como explicábamos, en el caso valenciano por ejemplo, las EELL pertenecientes a este segundo grupo, al contar con más habitantes, no reciben asesoramiento de la Diputación Provincial. Así pues, podemos encontrar casos donde el personal de la entidad es mucho menor que en las entidades pequeñas y sin embargo reciben menos ayuda (pues el criterio son los habitantes); también reciben menos atención mediática y ciudadana, ejerciendo un control y rendición de cuentas menores (Nevado, 2017,196-199).

El caso de las Mancomunidades es un ejemplo de Entidad Local no territorial, como agrupación de ayuntamientos para prestar servicios en común, que de igual manera debe cumplir con las obligaciones de la LT. Sin embargo, resulta llamativo el grado de dificultad en su cumplimiento de las obligaciones derivadas de la LT, porque precisamente este tipo de entidades nace para cubrir ciertos servicios que de manera individual, ayuntamiento por ayuntamiento, sería imposible por los altos costes que supondría. La Mancomunidad de Municipios de la Baronía (Valencia) que nace por ejemplo para dar respuesta a 9 municipios en materia de Recogida de Residuos y Servicios Sociales es un caso paradigmático de lo que comentábamos en el párrafo anterior. Este ente debe cumplir con la normativa con los recursos de los que disponga aunque sean mucho menores que la mayoría de las EELL del primer grupo, las más pequeñas. Esto es un problema pues al no tener competencia prácticamente en recaudación, la responsabilidad de cumplir con las obligaciones de transparencia resulta más ardua, escapando además a muchas líneas de subvenciones basadas en el tamaño del

municipio en habitantes. No obstante, se van alcanzando, aun de forma modesta, los estándares legales de cumplimiento:

<https://mancomunitatlabaronia.transparencialocal.gob.es/>

3. EELL DE MÁS DE 20000

A la hora de analizar los ayuntamientos y las otras entidades locales con más de 20000 habitantes nos damos cuenta que por lo general tienen más recursos para afrontar los gastos que conlleva el cumplimiento de las obligaciones que marca la LT en materia de publicidad activa y acceso a la información pública. Sin embargo, por el volumen de la actividad administrativa que tienen estas entidades locales, con muchas competencias, hay mucho trabajo por hacer en esta materia y se requiere de un mayor capital humano a la par que un mayor esfuerzo en coordinar la actividad de sus departamentos.

Es el caso por ejemplo de Vitoria-Gasteiz, analizado a través del Dictamen emitido por el Consejo Municipal de Transparencia de Vitoria-Gasteiz a la luz del *“Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información pública del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz Ejercicio 2016”*, que en su preocupación por dar cumplimiento a las obligaciones en transparencia y buen gobierno ha decidido crear un Reglamento Orgánico, publicado en el BOTA n° 25, de 1 de marzo de 2017, en el que se marcan las bases de creación de un órgano específico, el Consejo Municipal de Transparencia, cuya misión viene recogida explícitamente en los artículos 87 y 89 de este mismo Reglamento: *“velar por el cumplimiento de las obligaciones y compromisos del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en materia de publicidad activa y por la salvaguarda del derecho de acceso a la información pública”*, así como *“dictaminar el informe sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones en torno a la publicidad activa y acceso a la información pública”*.

A la luz de lo visto con el caso de Vitoria, nos damos cuenta que la normativa autonómica (INAP, 2016) y local influyen en gran medida en el grado de implantación de la transparencia en la Administración, dotándola de un respaldo positivado necesario para garantizarla en muchas ocasiones. En efecto, es el caso por ejemplo de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, y cuyo artículo 66 prevé un mecanismo de seguimiento de cumplimiento de la transparencia por medio de informes periódicos. Esta tarea

encargada al Consejo Municipal de Transparencia, obliga a dicho órgano a emitir un informe anual del grado de cumplimiento de los compromisos adoptados por el Gobierno Local en esta materia a raíz de los planes elaborados, a saber el plan de Legislatura y el Plan de Transparencia. La existencia de estos documentos es importante pues obliga a tener un plan integral de cómo hacer efectiva la transparencia y la participación, con una hoja de ruta con las tareas y obligaciones que todos tienen que cumplir, en este caso añadiendo elementos que van más allá de lo legal en aras de tener una Administración más cercana al ciudadano.

En la Comunidad Valenciana, por otro lado, cabe destacar el caso de ciertos ayuntamientos como el de Torrent o Gandía que tienen unos de los valores más altos de la península en transparencia basado en el marco ITA que antes hemos desarrollado, y que cuentan con normativa propia de desarrollo que eleva el nivel de obligaciones en materia de transparencia, siendo llamativo, por ejemplo, en el caso de Gandía, la creación de un órgano, el Comité Municipal de Transparencia, verdaderamente independiente, al no contar en su composición con miembros corporativos, precisamente por decisión de éstos al aprobar su Ordenanza Reguladora, que puedan influir en sus decisiones. En este sentido se gana en compromiso por parte de los representantes políticos y el propio personal de la entidad, pues se configura este órgano como un verdadero impulsor de la transparencia en todas las actividades que realicen garantizando su efectivo cumplimiento.

<http://documents.gandia.org/web/ajuntament/OrdenTransparencia.pdf>

V. CONCLUSIONES: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

A la luz de todo lo expuesto a lo largo del trabajo podemos constatar que son numerosos los problemas o escollos con los que se encuentran las Entidades Locales para implementar efectivamente los medios y recursos necesarios que exige la LT, y deben ser analizados para minimizar el incumplimiento de la mencionada normativa. Vamos a intentar por tanto realizar una síntesis que recoja las lecciones aprendidas a lo largo de este trabajo de investigación, respondiendo a los problemas y desafíos encontrados con recomendaciones y oportunidades que se presentan en un momento crucial de las Administraciones Públicas, con el cambio de paradigma que la transparencia comporta.

Tal y como plantean numerosos autores tras la publicación de la LT, parece que el ámbito donde más esfuerzos se tienen que seguir haciendo es en el de las EELL. En efecto, por su heterogeneidad, su cercanía con la ciudadanía y la gran cantidad de competencias que gestionan, la mayoría en directo contacto con el ciudadano, debe replantearse nuestra administración local para que incluya a la ciudadanía en este proceso de transformación. Se debe por tanto rediseñar *“el actual espacio de transparencia creado por el gobierno autónomo para las entidades locales (Eido Local), para mejorar y facilitar el uso por parte de las Entidades Locales”* (Vaquero, 2017) mediante un proceso participativo que incluya las preocupaciones y problemas de las diferentes realidades de las EELL, con el fin de mejorar el Portal Web de Transparencia en accesibilidad, claridad y potencial de información, acercando la administración de esta manera al ciudadano. Para este cometido se debe ir formando paulatinamente una cultura de participación que permita crear nuevos espacios de entendimiento y canales de comunicación de la información para que todos puedan expresar su necesidad y preocupaciones propias (esto se puede hacer por medio de jornadas, congresos, guías y manuales, etc.)

En efecto, siguiendo la línea argumental del autor antes citado, *“la mejora en la transparencia municipal está fuertemente vinculada con la consecución de un gobierno abierto y una mayor participación ciudadana. No hay que olvidar que los municipios se configuran como las entidades públicas más cercanas al ciudadano.”* (Vaquero, 2017). Nos queda por tanto mucho trabajo por delante a raíz de los numerosos problemas que se han evidenciado en estos primeros años de aplicación de la LT, pero también se nos presentan infinitas oportunidades y un gran campo de mejora por delante en aras de construir una administración eficaz, responsable y que sea una expresión fidedigna de la voluntad general de la ciudadanía, que la sienta como propia. La Administración será lo que sus ciudadanos representados quieran que sea.

1. PROBLEMAS Y DESAFÍOS

Una vez analizadas las diferentes realidades que nos podemos encontrar en las EELL con composiciones variadas y muy heterogéneas, parece pertinente hacer aquí un inciso con los principales retos a los que se enfrenta la Administración Local en base a sus competencias y en aras de una actividad administrativa más transparente, eficaz, con garantías y conectada con la ciudadanía, con la responsabilidad del nuevo rol de la

administración frente a los ciudadanos. Revisando el artículo 8 de la LT y las realidades evidenciadas en la amplia gama de corporaciones locales existente en el apartado anterior, parece importante destacar los retos existentes en materia de contratos, lugar por excelencia donde en ocasiones anidan las prácticas corruptas y en materia de organización, funcionamiento y gestión de equipos.

1.1 EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Todo contrato del sector público debe regirse por el principio de transparencia y en este sentido el *Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*, eleva la transparencia a principio rector de todo contrato, junto con la libertad de acceso, la publicidad y la igualdad de trato. Frente a los avances que había supuesto la obligatoriedad del “perfil de contratante” para ciertos supuestos, la LT supone un avance mayor pues pretende además incluir contratos menores, y lo mejor, mostrar toda esta información pública de manera agregada y concentrada para mejorar en la comprensión y luchar contra la dispersión de fuentes de información (Cañadas, 2016).

La publicidad activa contenida en la LT tiene como función principal el publicar de forma periódica y actualizada, en una web propia, el Portal de Transparencia, permitiendo así un control de la ciudadanía de los procesos de contratación. A diferencia del “perfil del contratante” o el BOP, la publicidad contenida en esta web no tiene efectos jurídicos.

De hecho, la LT tiene en su artículo 10 a) una definición detallada de todo lo que es de obligación publicar activamente en dicho portal. La siguiente información es la que debe constar:

“a. Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones de contrato. Igualmente será objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá hacerse trimestralmente.”

Esto supone un gran cambio respecto a lo que se acostumbraba a hacer con anterioridad de la LT, donde solo existía el perfil del contratante como instrumento de publicidad sobre las licitaciones en vistas sobre todo de cara a las empresas y operadores económicos. Esto es bastante diferente de lo que plantea la ya no tan nueva LT, la cual está principalmente enfocada al ciudadano y por tanto tiene más exigencias tanto en contenido como en forma. En efecto, ahora deben publicarse de manera clara y precisa el momento en el que se inicia la publicidad del contrato así como el plazo para publicar. Tanto el anuncio de licitación como el momento de formalizar el contrato deben ir recogidos en el Portal de Transparencia y por tanto se debe actualizar el portal en simultáneo, conforme cobran eficacia los actos administrativos. Además, deberán publicarse los datos de manera clara, en forma de base de datos, no como los simples anuncios del perfil del contratante, sino que a través de un único referente se pueda leer toda la vida del contrato. Por último, cabe destacar que con la LT la publicidad de los contratos se tiene que entender como un proceso simultáneo que acompaña el contrato y que por tanto debe actualizarse durante el periodo de su ejecución, con todas las variaciones que pudiesen ocurrir (Cañadas, 2016).

Sin espacio para profundizar más sobre esta cuestión, no podemos dejar de señalar los avances que se llevan en este sentido, en cumplimiento de las Directivas Comunitarias, por el proyecto de nueva Ley de Contratos del Sector Público por el que se trasponen al ordenamiento español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo (2014/23/UE y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014), de inminente aprobación en el Congreso tras las enmiendas aprobadas en el Senado:

[.http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_21_48295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&QUERY=%28121%2F000002*.NDOC.%29](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_21_48295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&QUERY=%28121%2F000002*.NDOC.%29) .

1.2. EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Una de las claves que debemos tener en cuenta aquí es la cuestión de la responsabilidad, es decir, quién va a ocuparse de la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en la organización interna de la administración de que se trate. En la mayoría de las ocasiones esta asignación no se ha realizado y la tarea de transparencia acaba quedando

en un limbo, respondiéndose de forma improvisada e ineficaz a estas solicitudes de información. En la propia LT se especifica que se deberá disponer en cada una de las EELL de un sistema integrado de gestión, y que para su efectivo funcionamiento deberán asignarse claramente responsabilidades administrativas, atribuyendo a una unidad administrativa concreta la tramitación de los procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso, incluyéndolo en los procedimientos municipales. Hace falta designar un responsable de transparencia en cada entidad y dotarlo de los recursos precisos, con la colaboración activa de las Diputaciones Provinciales, principalmente en el campo de los municipios de menos de 20 000 habitantes, en cumplimiento de las competencias que la LRBRL expresamente les asigna.

Además otra importante cuestión que en la actualidad falla bastante es que deberían incluirse en Portales de transparencia, antes de un pleno, los asuntos del orden del día que van a debatirse, el contenido íntegro, así como el orden del día y la propia convocatoria del Pleno, además de, si ello es posible, publicarlos en los medios de comunicación locales y ¿por qué no? en los habituales canales y redes sociales. Se pretende así que el ciudadano pueda acercarse a lo que hay detrás en los procesos de gestación de los acuerdos y del desarrollo de normativas, permitiéndole juzgar con más criterio y no siendo únicamente un mero espectador pasivo de votaciones y resultados. Todo esto deberá hacerse respetando los límites de la publicidad activa de la información pública (entre los que se encuentran la protección de datos o la seguridad).

Otro desafío o reto que deberán superar las Corporaciones Locales, sobre todo las pequeñas y medianas, con poco material técnico y personal, será el de superar la brecha tecnológica, y adoptar nuevas medidas que racionalicen la actividad administrativa mediante el uso de las TIC o la denominada “Administración electrónica”, así como las tareas de reingeniería administrativa y de procesos, que reduzcan al máximo las cargas burocráticas que pesan para la ciudadanía y las empresas que necesitan realizar trámites exigidos por la normativa ante las administraciones competentes. Aquí se plantea un gran problema pues mientras algunas administraciones han implantado ya desde hace tiempo procedimientos electrónicos en casi todas las áreas, con aplicaciones y páginas webs sofisticadas que agilizan e informatizan todos los procesos, generalizando la firma y los expedientes electrónicos mejorando su acceso y trazabilidad, otras apenas han logrado implantar un sistema de consulta electrónica, ni han conseguido informatizar prácticamente ninguno de los procedimientos del ayuntamiento o entidad. Esto supone

pues un gran desafío para esos pequeños ayuntamientos en los que casi todo continua tramitándose en formato papel y apenas se hacen expedientes electrónicos (no olvidemos que ésta es ya, ley 39/2015- una obligación legalmente exigible) complicando enormemente la tarea de la transparencia, y restando eficacia en el cumplimiento de las disposiciones legales. Queda por tanto un gran despliegue de recursos por hacer por parte del Estado y las CCAA para poder ayudar a estas administraciones a las que se les ha planteado una serie de obligaciones sabiendo de antemano que sus posibilidades reales de cumplirlas son a menudo escasas, teniendo en cuenta las limitaciones que presentan. Este es el principal desafío si se quiere que la cultura de la transparencia y la participación tengan un verdadero calado en la sociedad, llegando a la mayor parte de ella, sobre todo a los jóvenes que cada vez se alejan más de estos intereses, que sin embargo tanto les afectan.

Como recomendación a este respecto y como experiencia, se podría poner a disposición de las entidades con menos recursos un servicio ofrecido por las entidades supralocales para dotar de portales web y herramientas informáticas en los ayuntamientos como ya se han dado varios casos en regiones españolas, además de prestar asesoría informática, tan difícil de asumir para estas entidades con recursos tan escasos. En este terreno, como hemos apuntado, han de dar un paso al frente las Diputaciones Provinciales, en su labor de “ayuntamiento de ayuntamientos”, en estrecha coordinación con las respectivas CCAA, optimizando los recursos disponibles y generando economías de escala que permitan avanzar en una verdadera modernización administrativa sostenible y, que garantice la igualdad constitucionalmente exigible entre los distintos niveles territoriales del Estado, y de forma especial para los ciudadanos que los integran (Cecchini, 2017).

2. OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

El tema del seguimiento parece importante para de verdad avanzar en Transparencia y Buen Gobierno, pues permite identificar y diagnosticar cuáles son los puntos débiles de la Administración, y por tanto una visión objetiva e independiente capaz de analizar el grado de cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Gobierno Local. Así pues, en este aspecto parece necesario el disponer de un Ente encargado de velar por este seguimiento, un Consejo de Transparencia Municipal. Ahora bien, como sabemos, para numerosos ayuntamientos esto es implantable, lo que nos sugiere la necesidad de crear

Consejos auxiliares que ayuden a las EELL con menos recursos en esta tarea. Este consejo estaría encargado de realizar informes periódicos, analizando el grado de cumplimiento de los compromisos adoptados, con *feedback* real y permanente con las inquietudes y demandas ciudadanas, así como un análisis estadístico de la publicidad activa y el derecho de acceso, tratando siempre de incluir recomendaciones y consejos para mejorar. Una fórmula entre otras posibles serían las Asociaciones Comarcales o supralocales, que implementarán técnicamente y de forma homogénea los cumplimientos que la Ley exige, entre otras materias, en el ámbito de la transparencia, para un conjunto de entidades locales que por sí mismas no pueden conseguirlo.

En un país como el nuestro en el que conviven diferentes lenguas y culturas propias, parece importante recalcar la necesidad de que se establezcan criterios relativos a la calidad lingüística, la claridad expositiva y la accesibilidad universal que sean de aplicación para toda información divulgada de forma masiva en el marco de la publicidad activa, y es más, que haya un control de que se cumplan por parte de alguna instancia municipal o grupo de trabajo. En efecto, un órgano de control *ad hoc* debe ser necesario si se quiere ser riguroso, encargado de corregir y analizar los documentos que van a ser publicados de forma masiva, con el fin de que se respeten los criterios antes mencionados, e incluso en el futuro se extienda a todo tipo de documento, mejorando el potencial informador de estos documentos, incluyendo incluso gráficos y estadísticas que nos ayudan a entender la complejidad de los procesos administrativos. Todo ello, obvio es recordarlo, en el marco de la era del *Big Data* y el *Open Data*, que exigen novedosas respuestas ante las nuevas demandas sociales y tecnológicas.

Por otra parte, siguiendo la línea argumental de los bloques temáticos parece interesante resaltar que hay todavía aspectos que no contemplan la Ley y que sin embargo sí que parece que sean de gran utilidad para la ciudadanía. En el caso de la Información Institucional, organizativa y de planificación, parece importante que se publiquen la información relativa a la trayectoria profesional de los puestos directivos o de responsabilidad en el Ayuntamiento y de todos aquellos cargos donde las influencias pueden ser un peligro para la transparencia. Además, con el fin de depurar nuestra capacidad de *accountability*, sería interesante que se incorporara información sobre el grado de realización y cumplimiento del Plan de Legislatura, así como cualquiera de los planes presentados, propuestos, prometidos, o aprobados. Además, con el fin de aportar una información más clara y pertinente, parece interesante crear “fichas modelo” que

recojan, de forma clara y detallada, los objetivos concretos, actividades, medios y cronograma previsto para la consecución de los planes y programas anuales y plurianuales. Por último, nos parece importante plantear la necesidad y conveniencia de ejercer un control sobre partidos políticos y sus cuentas, dejados al margen en gran medida por la LT. En efecto, al recibir dinero público deben ser responsables y hacer públicos, preferentemente en el mismo portal web que el resto de datos municipales, su contabilidad específica en relación con la aportación económica que reciben de la Entidad Local, o cualquier otro ente financiado con fondos públicos.

Por otro lado, en el campo de la Información de relevancia jurídico-normativa creemos que se pueden hacer grandes avances e ir más allá de lo que exige la Ley, creando una cultura de difusión de la información respetuosa con los datos personales (es decir, tener un control minucioso de los procesos de anonimización) y que prime el principio de utilidad, es decir, que se publiquen todas las resoluciones que emita la Entidad Local, en especial aquellas de contenido económico y las disposiciones de carácter general: reglamentos, planes y ordenanzas. Además deberían publicarse también por su relevancia para el ciudadano aquellos informes que realiza el Servicio de Asesoría Jurídica siempre que surtan efectos respecto de terceros, y no quedarse únicamente con aquellos emitidos por la Intervención General o la Secretaría General, centradas en los reparos de legalidad a determinados actos administrativos. Creemos que es de especial importancia también el publicar no sólo el bloque normativo reglamentario local, sino también aquellos Decretos e Instrucciones internas susceptibles de incidir en la ciudadanía en cualquiera de los casos, numerosos y variados de la actividad prestacional local (lo que se viene denominando como *soft law*). Por último, en el desarrollo normativo se debe publicar de manera activa los diferentes pasos y procesos llevados a cabo hasta por fin dar a la luz la nueva norma, es decir no quedarse únicamente con los borradores a exposición pública ni la Ley en sí misma, sino ir más allá e incluir las memorias e informes que conforman los expedientes de elaboración de textos normativos. El proceso participativo previo a la tramitación formal de ordenanzas y reglamentos es un buen exponente de ello.

Para terminar este apartado vamos a exponer a continuación cuáles son las recomendaciones u oportunidades que pueden presentarse en aras de la Transparencia en el campo de la Información Económica, Presupuestaria y Estadística. En este ámbito, el más importante por las implicaciones económicas que implica, y en realidad el más auditado en el sentido de que las EELL gestionan el dinero de todos los contribuyentes

todavía debe incluir una serie de elementos para de verdad asegurar la transparencia. Se propone por tanto, de igual manera, publicar desistimientos y renunciaciones, así como el motivo, venga de la parte que venga; ser transparente respecto de las sanciones impuestas a las empresas por incumplimiento de contratos; acompañar además toda encomienda de gestión o convenio con el texto íntegro (tras la anonimización de todos los datos que resulte pertinente) así como datos estadísticos y gráficas que los respalden, plazos de ejecución y cumplimiento, permitiendo así a la ciudadanía auditar con más conocimiento de causa. En cuanto a la información sobre el personal se debe facilitar una información más clara que permita conectar la plantilla presupuestaria y la relación de puestos de trabajo con la correspondencia entre los puestos y las plazas en uno y otro documento, debiendo hacerse públicos en paralelo los catálogos de puestos de trabajo; incluir también los miembros que componen los órganos de representación sindical. Otro aspecto de igual importancia a tratar pero que seguramente es más transversal sería por ejemplo la necesidad de aportar datos de manera más clara, sucinta y de forma agregada (por ejemplo, en la presentación de la cartera de servicios), pudiendo así entender mejor la complejidad de la administración, conectándola más con el ciudadano.

En definitiva, cada ciudadanía tiene la Administración que se merece: toda la Sociedad Civil, cada ciudadano, deben implicarse activamente en participar en los procesos políticos y administrativos, exigiendo los derechos que tanto nos han costado adquirir, exigiendo una verdadera rendición de cuenta para volver a conectar la voluntad general y la ciudadanía con sus administraciones, apropiarse de ellas y fomentar una cultura de transparencia y de crítica constructiva, desde un sentimiento de pertenencia de aquélla a las instituciones públicas que legítimamente gestionan sus intereses. Y en esta evolución del paradigma social, la Transparencia y la Administración Electrónica han de ser firmes aliadas para un verdadero cambio de cultura en la transformación de las administraciones públicas como instrumentos eficientes de gestión, lo que no podrá completarse sin un verdadero compromiso de colaboración, cooperación y coordinación entre los diversos niveles territoriales de competencias del Estado actual.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Leyes e informes administrativos

- *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.* «BOE» núm. 80, de 03/04/1985. Entrada en vigor: 23/04/1985. Departamento: Jefatura del Estado. BOE-A-1985-5392.
- *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.* «BOE» núm. 276, de 18/11/2003. Entrada en vigor: 18/02/2004. Departamento: Jefatura del Estado. BOE-A-2003-20977.
- *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.* «BOE» núm. 59, de 09/03/2004. Entrada en vigor: 10/03/2004. Departamento: Ministerio de Hacienda. BOE-A-2004-4214
- *Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.* «BOE» núm. 176, de 25 de julio de 2006, páginas 27744 a 27775 (32 págs.) Sección: I. Disposiciones generales. Departamento: Ministerio de Economía y Hacienda. BOE-A-2006-13371
- *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.* «BOE» núm. 276, de 16 de noviembre de 2011, páginas 117729 a 117914 (186 págs.). Sección: I. Disposiciones generales. Departamento: Ministerio de Economía y Hacienda. BOE-A-2011-17887
- *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.* «BOE» núm. 103, de 30/04/2012. Entrada en vigor: 01/05/2012. Departamento: Jefatura del Estado. BOE-A-2012-5730.

- *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.* «BOE» núm. 295, de 10/12/2013. Entrada en vigor: 10/12/2014. Departamento: Jefatura del Estado. BOE-A-2013-12887. *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.* «BOE» núm. 236, de 02/10/2015. Entrada en vigor: 02/10/2016. Departamento: Jefatura del Estado. BOE-A-2015-10565.
- *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.* «BOE» núm. 236, de 02/10/2015. Entrada en vigor: 02/10/2016. Departamento: Jefatura del Estado. BOE-A-2015-10566
- *Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.* DOCV núm. 7500, de 08.04.2015. Elaboración y maquetación: Presidencia de la Generalitat Servicio de. (1ªed.) Publicaciones de la Generalitat.
- Consejo Municipal de Transparencia (2016). *Dictamen del Consejo de Transparencia de Vitoria- Gasteiz en relación con el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte del ayuntamiento de Vittoria-Gasteiz. Ejercicio 2016.*
<http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/43/33/74333.pdf>
- *Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014.*
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLPLaST&BASE=IW12&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&QUERY=%28121%2F000002*.NDOC.%29

Obras y artículos

- Almonacid Lamelas V. (coord.) (2014) *Implantación Práctica de la Ley de Transparencia en los Ayuntamientos*. El Derecho Editores (Madrid) (1).
- Almonacid Lamelas V. (2014). *Implantación práctica de la Ley de #transparencia en los Ayuntamientos*. NOSOLOAYTOS Blog oficial. (2)
<https://nosoloaytos.wordpress.com/2014/11/08/implantacion-practica-de-la-ley-de-transparencia-en-los-ayuntamientos/>
- Brines Almiñana J. (2017). *Guía práctica en el tratamiento de las solicitudes de acceso a la información pública conforme lo dispuesto en la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno*. El consultor de los ayuntamientos, Zona Local, Práctica Local, Rev. 9/2017.
- Campos Acuña M^o C. (2017). *Agendas públicas en el ámbito local. Alcance de las obligaciones legales sobre transparencia*. El consultor de los ayuntamientos, Zona Local, Observatorio de Transparencia, Rev. 10/2017.
- M^a Cañadas Barón C. (2016) *La transparencia en la Administración Local*, Estudios de Divulgación n^o150. CEMCI. Diputación de Granada.
- Cecchini G. (2017) *No habrá desarrollo sostenible sin igualdad y transparencia de datos*. El País (versión digital).
https://elpais.com/elpais/2017/10/04/planeta_futuro/1507130953_951158.html?por=mosaico
- Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió J.M^a. (2014) *Transparencia, Acceso a la Información Pública Y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Thomson Reuter Aranzadi.

- Galindo Galindo A. (2016). *Aplicación de la Ley de Transparencia en las Entidades Locales: Aspectos Prácticos de Especial Interés*. Artículo doctrinal. Espublico (revista digital) nº50 Enero 2016.
- Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP) (2016). *La normativa autonómica en materia de acceso a la información pública*. Colección Estudios y documentos, Madrid.
- Nevado Gil, M° T. (2017). *Divulgación de información sobre responsabilidad social en los gobiernos locales de la Península Ibérica*. Tesis doctoral con la Mención de "Doctor Internacional".
- Orquín Gea, JB. (2017). *Gestión de servicios públicos municipales y cumplimiento de la Ley de Transparencia en referencia a una Entidad Local*. <http://hdl.handle.net/10251/86461>.
- Vaquero García A. (2017) *Transparencia en la administración local, ¿qué sucede en los 313 municipios gallegos?* Periódico El Regional. <http://www.laregion.es/articulo/euro/transparencia-administracion-local-sucedee-313-municipios-gallegos/20170326130441696504.html>.
- Villoria Mendieta M. (2015). *El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles*. Universidad Rey Juan Carlos @MANUELVILLORIA1. El Consultor de los Ayuntamientos Rev. 18/2015. <http://www.diba.cat/documents/16388484/24033724/Largo+camino+hacia+la+transparencia+en+los+ayuntamientos+espa%C3%B1oles.pdf/0ea080b7-c55d-44b6-b398-ad356df2aa40>

Webs y portales públicos de transparencia (consultados entre [01/08/2017 y el 15/10/2017])

- <http://www.gvaoberta.gva.es/va/inici;jsessionid=B004135F1B2E196CAE39E85D479B8C06>
- <http://www.torrent.es/torrentPublic/inicio/ajuntament/trsp>
- <http://gobiernoabierto.gandia.org/>
- <http://www.gandia.org/web/guest/indices-de-transparencia>
- <http://documents.gandia.org/web/ajuntament/OrdenTransparencia.pdf>
- <https://mancomunitatlabaronia.transparencialocal.gob.es/>
- <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx>
- <http://hazlotransparente.es/indices-de-transperencia/>
- <http://transparencia.org.es/>
- <http://www.dyntra.org/>