



# El Alcance de la Ley de transparencia en el Ámbito Local: La Transparencia aplicada a los concejales

REALIZADO POR: PATRICIA LAIRÓN MORENO

DIRECTOR DE PROYECTO: ALEXIS JACOBO BAÑÓN GOMIS

2015



*Mi más sincero agradecimiento a*

*Alexis J. Bañón, por hacer posible lo que parecía imposible*

*Gaspar Catalá Bovar, por su colaboración en el proyecto*

*Mis padres, por el apoyo incondicional*

*Jose, por creer en mí cuando a veces ni yo misma lo hacía.*

# ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	6
1.1 RESUMEN .....	6
1.2 OBJETO DEL TFC Y JUSTIFICACIÓN DE LAS ASIGNATURAS RELACIONADAS .....	8
1.3 OBJETIVOS .....	9
2. LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA. LEY 19/2013 DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO .....	10
2.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....	10
2.2 ANÁLISIS DE LA LTAIPBG .....	13
2.2.1 Marco Jurídico.....	13
2.2.4 Análisis del articulado .....	18
2.3 Novedades de la Ley .....	49
2.4 Críticas recibidas .....	50
3. LA TRANSPARENCIA COMO PILAR DEL CAMBIO .....	67
3.1 DEFINICIÓN Y ALCANCE DE TRANSPARENCIA .....	67
3.2 LA TRANSPARENCIA COMO DERECHO DEMOCRÁTICO FUNDAMENTAL .....	71
3.3 LA LEGITIMACION DEL PODER EN UN ESTADO DEMOCRATICO .....	77

3.3.1 TIPOS DE LEGITIMIDAD .....	77
3.3.2 EL PODER LEGITIMADO EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....	78
3.3.3. VALORES DE UN ESTADO DEMOCRATICO.....	82
3.4. REGENERACIÓN DEMOCRATICA.....	87
3.4.1 CONFIANZA, TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA .....	90
3.4.2 UN NUEVO MODELO DE GESTION .....	92
3.4.3 EL BUEN GOBIERNO Y LAS POLITICAS ABIERTAS .....	93
3.4.4 LA ETICA COMO COMPLEMENTO DEL DERECHO MODERNO .....	95
4. LA TRANSPARENCIA APLICADA A LOS CONCEJALES .....	98
4.1 SITUACIÓN TRAS LA ENTRADA DE LA LEY .....	99
4.2 PROPUESTAS DE MEJORA.....	107
5. CONCLUSIONES.....	111
BIBLIOGRAFIA .....	114
ACRÓNIMOS .....	126
ANEXOS.....	128
ANEXO 1 Análisis Global Right to information Rating sobre la LTAIPBG .....	128
ANEXO 2 Escalera de participación.....	138
ANEXO 3 Tablas de datos para representación de diagramas.....	139

## INDICE DE GRAFICOS Y REPRESENTACIONES

GRAFICO 1. VALORACION DE LA SITUACIÓN POLITICA - Evolución histórica ..... ¡Error!

Marcador no definido.

GRÁFICO 2. PROSPECTIVA SITUACIÓN POLÍTICA – Evolución Histórica ..... ¡Error!

Marcador no definido.

GRAFICO 3. PERCEPCION DE PROBLEMAS RELACIONADOS COMPARATIVA 2005 Vs 2015 ..... ¡Error! Marcador no definido.

REPRESENTACIÓN 1. ESCALERA DE PARTICIPACIÓN ..... 1388

## INDICE DE TABLAS DE DATOS

TABLA 1. ANALISIS SOBRE LA LTAIPBG ..... 128

TABLA 2. VALORACION DE LA SITUACIÓN POLITICA. Evolución histórica 2005 – 2014 ..... 139

TABLA 3. PROSPECTIVA SITUACIÓN POLÍTICA Evolución Histórica 2005 – 2014.... 139

TABLA 4. PRINCIPALES PROBLEMAS QUE EXISTEN EN ESPAÑA – COMPARATIVA ACTUALIDAD VS 2005 ..... 140

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 RESUMEN

El proyecto consiste en el análisis del concepto de transparencia conforme viene preceptuado en la legislación existente. Se pretende analizar si las premisas de las que se parte coinciden con los fundamentos propios de un estado democrático o si, por el contrario, la cuestión de la transparencia en la gestión no debería únicamente ceñirse al imperativo legal.

En un primer lugar, se realiza un análisis del principal *corpus* jurídico, la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIPBG). En dicho análisis se analiza los antecedentes argüidos para construir su marco jurídico, el fundamento constitucional y el conjunto completo del articulado de dicha ley desglosado cada uno de los títulos y capítulos que contiene.

Con todo ello se pretenden destacar sus aspectos novedosos en relación a la regulación existente en la materia y sus aspectos sujetos a crítica tanto desde el punto de vista del desarrollo legal como del enfoque del que se parte. En definitiva, el análisis de la normativa pretende establecer el contenido que dicha regulación da a la transparencia y al acceso a la información.

Con esto vamos a determinar la filosofía jurídica subyacente de transparencia y, por ende, la filosofía formal implícita en todas las organizaciones que se dediquen a la gestión pública. Nuestro enfoque es que la regulación legal es necesaria pero debe superar la simple apariencia de transparencia. Para ello, situar el tratamiento normativo de la transparencia y evaluar entonces la necesidad o no de un cambio en la percepción de la misma. Se trata de determinar si el enfoque se basa en un mecanismo para luchar contra la mala práctica para así someter a los autores a una vigilancia constante o si se trata de una función esencial e indispensable para todo aquel que tenga relación directa o indirecta con la gestión pública para dar garantía de confiabilidad como gestores mostrando que es posible confiar en ellos y encomendarles la gestión de los recursos públicos.

Optar por la segunda opción implica una visión de transparencia que vaya más allá de un enfoque limitador de la corrupción sino relacionado directamente con el concepto de democracia representativa. Se trata de una perspectiva que se presenta como un pilar necesario para la regeneración de la misma y como un elemento indispensable para que los ciudadanos recuperen la confianza en sus representantes y en aquellos a los que se le encomienda la gestión de los recursos que aportamos entre todos.

Concluiremos el proyecto centrándonos en la aplicación de la ley al ámbito local, en concreto en los Concejales, para determinar si el escenario que se obtendrá tras la entrada en vigor completa de la misma cumple con la visión de transparencia que todo estado democrático debe perseguir.



## 1.2 OBJETO DEL TFC Y JUSTIFICACIÓN DE LAS ASIGNATURAS RELACIONADAS

Cabe mencionar que el análisis realizado sobre la transparencia es fruto del desarrollo de la capacidad crítica obtenida a la largo de la diplomatura y directamente relacionada con el objetivo de promover unos poderes públicos (en adelante PP.PP) que estén a la altura de la gestión que les ha sido encomendada.

En cuanto a las asignaturas relacionadas con el capítulo que versa sobre la Transparencia en España destacan Información y documentación Administrativa en cuanto a la búsqueda de información legislativa y elaboración de la bibliografía según la normativa establecida; Derecho Constitucional en el estudio del ordenamiento jurídico para comprender las relaciones entre las normas jurídicas y la regulación de los derechos; Estructuras políticas y de la Administración Pública en el análisis de los principios de organización y funcionamientos de la misma, la relevancia de la participación ciudadana y la búsqueda de un modelo participativo y por último, Derecho administrativo en la catalogación de las leyes según la materia regulada, el estudio de la posición del ciudadano frente a la Administración y la comprensión de conceptos como el silencio administrativo.

En relación al capítulo que recoge la transparencia como pilar del cambio se reflejan los conocimientos adquiridos en Ética en las organizaciones en cuanto a la capacidad de reflexionar sobre la gestión y organización de las organizaciones públicas; Estructuras políticas / Formas políticas en relación al estudio de la democracia representativa como fórmula de representación política española, las implicaciones del mandato representativo y la crisis de la representación política actual; Teoría Social en cuanto al desarrollo de la capacidad de estudio y análisis social para comprender el comportamiento de todos los elementos que integran una sociedad organizada; y Gestión administrativa en la aplicación de los conocimientos adquiridos para contribuir a la mejora de la gestión pública junto con la importancia de una cultura organizacional que apoye la mejora desde el interior.

### 1.3 OBJETIVOS

Con la elaboración de este proyecto se pretende analizar LTAIPBG con el fin de establecer el contenido que dicha regulación da a la transparencia y al acceso a la información y destacando sus aspectos novedosos así como aquellos que pueden ser mejorables.

Pretendemos defender un enfoque de regulación legal que supere la simple apariencia de transparencia partiendo de la percepción de la misma y que abarca mucho más que un enfoque limitador de la corrupción ya que consideramos que se encuentra relacionado directamente con el concepto de democracia representativa.

Se trata de una perspectiva que se presenta como un pilar necesario para la regeneración de la misma y como un elemento indispensable para que los ciudadanos recuperen la confianza en sus representantes y en aquellos a los que se le encomienda la gestión de los recursos que aportamos entre todos.

Pretendemos llevar todo lo expuesto a enfoque práctico analizando la aplicación de la ley en el ámbito local centrándonos en los Concejales y trataremos de determinar si cumple, tras la entrada en vigor de la LTAIPBG, con la visión de transparencia que todo estado democrático debe perseguir.

## 2. LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA. LEY 19/2013 DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

### 2.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Como afirma, Ares González (2014) el derecho de acceso a la información pública tanto en su vertiente de publicidad activa como en la de derecho de acceso a la información pública no constituye una materia carente de regulación en nuestro ordenamiento jurídico. Contamos desde hace tiempo con numerosas disposiciones de todo rango que se ocupan de la publicidad de los actos.

En cuanto a la ley 7/1985 de 2 de Abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante LRBRL) que en su artículo 18, en ella se reconoce el derecho de los vecinos a ser informados previa petición razonada así como solicitar a la Administración Local la documentación municipal según lo establecido en el artículo 15 de la Constitución Española (en adelante CE). De igual forma, establece en su artículo 69 de la LRBRL que:

“Las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”. Las Formas, medios y procedimientos de participación que las corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley.”

El derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas así como a consultar archivos y registros se encuentra regulado en el artículo 70 de la LRBRL y se limita a remitir al artículo 105b de la CE.

La regulación del uso y utilización de las Tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC) también la encontramos en el Artículo 70.3 de la LRBRL, donde se establece que:

“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.”

Como desarrollo del artículo 105. b) de la CE, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), ha regulado el derecho de acceso de los ciudadanos a los registros y a los documentos que se encuentren en los archivos administrativos, siendo esta legislación el referente principal en materia de acceso de los ciudadanos a los documentos de las Administraciones Públicas (en adelante AA.PP).

El artículo 35 de la LRJPAC atribuye a los ciudadanos el derecho al acceso a los registros y archivo de las AA.PP en los términos previstos en la CE y en otras leyes específicas. Así, establece que los ciudadanos tienen derecho a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tenga la condición de interesados, así como, la obtención de copias de documentos contenidos en ellos y, por otro, a identificar las autoridades y personal al servicio de las AA.PP bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos. También recoge el derecho de información y orientación sobre los requisitos, jurídicos o técnicos, que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que pretenda realizar.

Del mismo modo, el artículo 37 de la LRJPAC regula el derecho de acceso a la documentación de los archivos administrativos. Este derecho podrá ejercerse cuando los expedientes correspondan a procedimientos acabados en la fecha de solicitud del acceso. La referida Ley establece que el derecho de acceso a los documentos públicos podrá ejercerse cuando no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios

públicos y cuando no contengan datos referentes a la intimidad de las personas, puesto que en este caso estos datos sólo podrán ser conocidos por los propios interesados. La misma limitación se aplicará a los procedimientos sancionadores y disciplinarios respecto de las personas sancionadas administrativamente. El acceso deberá solicitarse mediante petición individualizada de los documentos concretos que se deseen consultar. Por su parte, el acceso a los expedientes comporta el derecho a obtener copias y certificaciones de los documentos, previo pago de la tasa correspondiente. Esta regulación implica que la Administración sólo podrá denegar el acceso a los archivos públicos por resolución motivada por razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando lo disponga una ley. La denegación es recurrible por vía administrativa y, en su caso, por vía contencioso-administrativa. Las limitaciones al derecho de acceso establecidas en la CE (la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos, la intimidad de las personas) se amplían en la LRJPAC a tres casos más: los expedientes que contengan información sobre el ejercicio de las competencias constitucionales –no administrativas- de los Gobiernos estatal y autonómicos; los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial e industrial y las actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria. La disposición estudiada remite a leyes específicas, la regulación de la consulta de documentos respecto a determinados asuntos, como el de materias clasificadas, datos personales sanitarios, régimen electoral, estadística pública, el Registro Civil, el Registro Central de Penados y Rebeldes y los Archivos Históricos. En los casos de materias clasificadas, datos sanitarios personales y estadística pública, las leyes que han regulado estas materias –Ley de Secretos Oficiales, Ley General de Sanidad, Ley de la Función Estadística Pública- han excluido prácticamente al ciudadano español de la consulta de estos archivos.

En coexistencia con la LRJPAC, España ha regulado el acceso a los datos personales obrantes en los registros sistematizados en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal.

La ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante LAECSP), establece en su objeto el reconocimiento del derecho de

los ciudadanos a relacionarse con las AA.PP por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa. Esta regulación de medios electrónicos abre el camino y legitima el Portal de Transparencia que dará lugar la entrada en vigor de la LTAIPBG. El uso de las TIC refuerza el ejercicio de los derechos de acceso en el mundo tecnológico actual viéndose limitado por la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD).

Ares González (2014) concluye que aunque las leyes sectoriales más modernas han regulado el derecho de acceso a información pública sobre determinadas materias, en todos los casos descritos se trata de una regulación fragmentaria y que no satisface las necesidades y demandas de la sociedad en vista de los resultados.

## **2.2 ANÁLISIS DE LA LTAIPBG**

Para el análisis de la LTAIPBG, en primer lugar se realiza un repaso doctrinal sobre las diferentes posturas sobre el tratamiento del derecho de acceso para ver cómo afecta cada una de ellas a la aplicabilidad y eficacia del derecho de acceso. Continuará con el análisis del artículo 105 de la CE que se presenta en la LTAIPBG como el fundamento constitucional de la misma y finalizará con un análisis del articulado según su estructura interna y siguiendo el orden que presenta la propia LTAIPBG

### **2.2.1 Marco Jurídico**

En este apartado se realizará en primer lugar un análisis de las diferentes posturas doctrinales sobre la naturaleza jurídica del derecho de acceso que darán lugar a diferentes posturas sobre la aplicabilidad y eficacia del mismo. El establecimiento del marco jurídico finalizará con el análisis de contenido del artículo 105 de la CE al ser el eje que articula en nuestro ordenamiento el derecho de acceso y la jurisprudencia al respecto de su efectividad mediata.

### 2.2.1.1 La naturaleza del derecho de acceso en nuestro ordenamiento jurídico

La formulación del derecho de acceso a la información se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico con la aprobación de la CE. Su formulación se hizo a través del artículo 105 de la CE en el que se establece un mandato al legislador para lo regule. Así dispone que "La Ley regulará..." la audiencia, acceso y procedimiento a seguir. Este anuncio hizo que surgieran dudas respecto a la posible aplicabilidad directa del precepto o a la conveniencia de considerarlo un derecho de configuración legal necesitado de desarrollo legislativo para poder desplegar su eficacia.

Dada la falta de concreción legislativa en el artículo 105 de la CE, han aparecido diferencias doctrinales sobre la aplicabilidad mediata o inmediata del derecho de acceso. Una parte de la doctrina entre la que se encuentran autores como Álvarez Rico (1979), Embrid Irujo (1993) o Pomed Sánchez (1997) consideran que estamos ante un derecho subjetivo de configuración legal. Esto implica que su eficacia debe posponerse hasta su efectivo desarrollo legal. La consecuencia directa de esta consideración tras la aprobación de la CE era el impedimento absoluto a su aplicación práctica hasta la aprobación de la LRJAP que le otorgaría la eficacia deseada. Consideran que existe una conexión con el derecho de participación política previsto en el artículo 23 de la CE y el de libertad de expresión del artículo 20 de la CE que supondría la posible articulación del derecho de acceso como manifestación concreta del ejercicio de estos derechos fundamentales, pero esto no significa que participe de ese carácter fundamental que permite la aplicación material directa de estos derechos. No niegan la conexión entre el ejercicio del derecho de acceso y la realización material de algunos derechos fundamentales, pero considera esto no conlleva su participación de la naturaleza jurídica fundamental.

Por otro lado, encontramos otro enfoque doctrinal que entiende que la falta de regulación del derecho de acceso a archivos y registros no puede tener como consecuencia la inexistencia material de dicho derecho en el ordenamiento jurídico. Esta interpretación doctrinal hubiera permitido una aplicación inmediata del mismo. Este enfoque sostiene la relación directa del derecho de acceso con los derechos fundamentales, que sí son

objeto de aplicación inmediata sin necesidad de desarrollo legislativo. Consideran el derecho de acceso elemento necesario de determinados derechos fundamentales.

Encontramos autores como Sainz Moreno (1980) que defiende la eficacia jurídica y el alcance normativo inmediato de los preceptos de la CE. El autor establece que esta previsión constitucional del artículo 105 es suficiente para otorgarle la relevancia jurídica que un derecho previsto constitucionalmente debe tener y concluye que el artículo 105b de la CE hace una concreción del derecho de libertad de expresión contenido en el artículo 20 de la CE, por lo que es un precepto de inmediata aplicación sin previo desarrollo legislativo.

Por su parte, Muñoz Machado (1980), vinculó el derecho de acceso al derecho fundamental de participación política previsto por el artículo 23 de la CE. Resume que tanto el derecho de participación como el de expresión precisan de una información previa, por tanto, el derecho a obtener información es una exigencia para el desarrollo de los mismos.

Del mismo modo, Fernández Ramos (1997) sostiene que el derecho de acceso es una manifestación concreta del derecho a recibir información. Considera que la libertad de información recogida por el artículo 20.1.d de la CE no se limita sólo a una actividad pasiva del público a recibir las noticias si no que incluye una facultad de los ciudadanos a informarse, un derecho de libertad dentro del derecho a recibir información del artículo 20.1.d de la CE.

En la misma línea, Mestre Delgado (1998) considera que estamos ante la enunciación del principio de transparencia de la actuación de la Administración y ante una garantía que habilita el principio participativo y que forma la base de una administración transparente.

La importancia de la naturaleza del derecho de acceso es el condicionante que determina el tipo de norma que lo regula así como la capacidad de interferir en la regulación del mismo el resto de organismos estatales. En este sentido, se pueden destacar dos enfoques con respecto a la naturaleza del mismo. Por un lado, se puede considerar como un derecho fundamental relacionándolo con el derecho a la libertad de



información que protege nuestra CE en su artículo 20, por otro, se puede considerar como un derecho constitucional de configuración legal. La consideración que se le dé influye sobre las competencias de regulación que posteriormente puedan tener las CCAA. Si la regulación se realizara por ley orgánica afianzándolo como derecho fundamental, lo dispuesto en dicha norma estaría fuera del ámbito regulador de las Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA) y éstas no dispondrían de margen para ampliar su régimen. Dada su naturaleza de ley ordinaria, podrá ser desarrollada por parte de las CCAA.

El actual gobierno defiende este último enfoque sobre el derecho de acceso a tenor de la aprobación de su regulación mediante una ley ordinaria y no una ley orgánica. Esta posición se contrapone a la adoptada por el derecho internacional y el derecho de la Unión Europea quienes lo integran en el haz de derechos fundamentales. La ley regula un mínimo común dejando a la competencia autonómica un margen amplio en cuanto a la regulación de las obligaciones de publicidad activa de la información. Las CCAA podrán ampliar en su normativa las materias sujetas al régimen de publicidad, podrán establecer medidas de fomento y de formación en este ámbito y podrán ampliar las obligaciones relativas a la transparencia de los órganos e instituciones de sus respectivos sectores públicos. Esto implica que, más allá de los mínimos citados, se acepta implícitamente un escenario en el que las CCAA desarrollen distintos niveles de transparencia. Aunque se parte del mínimo fijado por el Estado, se puede dar lugar a situaciones de desigualdad en la materia dependiendo del espíritu regulador que cada uno de los territorios tenga sobre este aspecto.

#### **2.2.1.2 Fundamento constitucional -artículo 105 CE-**

El artículo 105 CE enuncia que:

“La Ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

b) 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.

c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.”

El artículo 105 de la CE establece una reserva de ley para los tres ámbitos mencionados anteriormente. La remisión a una regulación posterior que se desprende del uso de la expresión "la ley regulará "como se ha mencionado en el apartado anterior, diferentes posiciones doctrinales con respecto a si este artículo era de aplicación directa o si precisaba de la intermediación de una ley. En este sentido, el Tribunal Constitucional (en adelante el TC) en su sentencia 18/1981 sostuvo que la citada reserva de ley del artículo 105 no tiene el su significado de diferir su aplicación hasta el momento en que se dicte una ley posterior a la CE ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata.

El artículo 105 de la CE no configura directamente derechos subjetivos, si no que actúa como límite de la regulación posterior sobre el derecho de acceso siendo el inspirador de toda la regulación que se desarrolle sobre la materia. En el precepto constitucional, se establecen los tres pilares en los que se fundamenta el derecho de los ciudadanos siendo éstos la audiencia en la elaboración de disposiciones administrativas, el acceso a los archivos administrativos y la audiencia de los interesados en los procedimientos administrativos.

En cuanto a la regulación de la audiencia en la elaboración de disposiciones administrativas que les afecten, se establece que se regulará directamente o a través de las organizaciones según la ley. No supone una exigencia ni una garantía de audiencia de los ciudadanos, pero la actitud que se deduce de la formulación es la de ser favorable a facilitar dicha audiencia, por lo que este favorecimiento debe estar presente en el desarrollo posterior de la material.

En este sentido, cabe destacar que en la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, de Gobierno, se excluye el carácter preceptivo de la audiencia en lo que afecta a la estructura interna de la Administración del estado.

En la actualidad, la regulación en materia de procedimiento se recoge en el artículo 24 de la Ley del Gobierno, regulando el procedimiento aplicable a la Administración del estado y en la sentencia del TC 15/1989 en la que se recuerda que las CC.AA gozan de competencia exclusiva para regular el procedimiento aplicable para la aprobación de sus disposiciones propias.

En referencia al acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, el propio precepto constitucional limita el acceso a la información por cuestiones de seguridad y defensa del estado, averiguación de delitos y la intimidad de las personas.

En relación a la Audiencia de los interesados en el procedimiento, se refiere a la audiencia de los interesados en el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos.

## **2.2.4 Análisis del articulado**

La LTAIPBG está formada por 40 artículos. En lo que respecta a la estructura interna de la ley, podemos distinguir tres grandes partes recogidas textualmente en los títulos de la misma. Una primera parte relacionada con la transparencia, otra con el acceso a la información pública, y una tercera parte relacionada con el buen gobierno. Las dos primeras se incluyen en el Título I de la Ley y a la tercera se dedica el Título II del texto legal.

### **2.2.4.1 Preámbulo**

El preámbulo que acompaña a la ley aprobada se corresponde con la exposición de motivos del Proyecto de ley presentado. En su desarrollo se presenta la transparencia, acceso a la información y normas de buen gobierno como ejes principales de acción política y se expone que el incentivo por el cual la transparencia ha despertado el interés del legislativo radica principalmente en el sometimiento al juicio de los ciudadanos y la

respuesta a una sociedad que demanda transparencia. Del mismo modo, se presenta la fiscalización de la actividad pública como un elemento necesario para la regeneración democrática.

El legislador parte de la premisa de la existencia de normas en nuestro ordenamiento jurídico que regulan esta materia pero que se consideran insuficientes bien porque no cumplen las demandas sociales o porque no abarcan todos los sujetos o todos los ámbitos que deberían estar sometidos a regulación. La intención es que esta Ley permita a la sociedad y los ciudadanos disponer de una gran cantidad de información sobre las instituciones públicas en España, y ello, aparte de incrementar el nivel de transparencia, dificulte las prácticas corruptas en las instituciones públicas y políticas. Se presenta una herramienta que va a impulsar el derecho a saber, la participación ciudadana y, consecuentemente, el nivel efectivo de democracia en nuestro país.

#### **2.2.4.2 Título Preliminar**

Continuando con los ámbitos diferenciados en el índice, nos encontramos con el título preliminar, formado únicamente por el primer artículo, que expone que “Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.”

En primer lugar, trata de incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública mediante obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas. Según el propio portal de transparencia, se define la publicidad activa como información que las AA.PP deberán publicar de forma periódica y actualizada para garantizar la transparencia de su actividad. El gobierno pone los datos a disposición de la ciudadanía, en portales y páginas web, sin esperar a que los ciudadanos los demanden, proactivamente.

En segundo lugar, regula y garantiza el acceso a la información y, por último, establece las obligaciones a cumplir por los responsables políticos y las consecuencias del

incumplimiento de las mismas convirtiéndose en una exigencia de responsabilidad para los desarrollan actividades públicas. En los títulos posteriores encontramos el desarrollo de los pilares establecidos en el objeto de la norma.

### 2.2.4.3 Título I – Transparencia de la Actividad Pública

El título I versa sobre la transparencia en la actividad pública y comprende de los artículos 2 al 24 de la LTAIPBG en tres capítulos referentes al ámbito subjetivo de aplicación, a la Publicidad activa y al Derecho de acceso a la información pública.

Así, en el Título I, encontramos el primero de los tres ejes básicos de la Ley, la Transparencia activa. A ella dedica un conjunto de artículos que recogen toda aquella información que tanto las instituciones públicas como las entidades privadas establecidas por la norma están obligadas a publicar. La ley recoge un mínimo de cumplimiento necesario sin perjuicio de que las entidades superen estos mínimos básicos de transparencia difundiendo aquella información que consideren de interés para los ciudadanos en aras a dotarse de mayor transparencia y respetando siempre los límites en materia de protección de datos.

#### Capítulo I– Ámbito subjetivo de aplicación.

El primer capítulo del título abarca desde el artículo 2 al artículo 4 de la LTAIPBG. Recoge el ámbito subjetivo de aplicación y está dedicado a delimitar los sujetos que están obligados a suministrar la información.

El artículo 2 contiene la enumeración de sujetos a los que se aplican todas las disposiciones del Título I relativas a la publicidad activa del Capítulo II y al derecho de acceso a la información pública del Capítulo III siendo estos:

“La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local ;Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social; Los organismos autónomos,

las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter ex-terno sobre un determinado sector o actividad; Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas; Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo ; La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. ; Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100; Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones; Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación.

2. A los efectos de lo previsto en este título, se entiende por Administraciones Públicas los organismos y entidades incluidos en las letras a) a d) del apartado anterior”.

Los sujetos sometidos al cumplimiento de parte de las obligaciones de publicidad activa previstas en el Capítulo II son ”Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y las entidades privadas que perciban durante el período

de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros” como recoge el artículo 3.

Por último, el artículo 4 contiene una cláusula residual que prevé que algunas personas físicas y jurídicas no contempladas en los artículos 2 y 4, como son aquellas “que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas”, suministren a las previstas en el artículo 2 la información que precisen para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública.

En los artículos 2 a 4 de la ley, encontramos los sujetos pasivos de la Transparencia de la Actividad pública. Mientras que el artículo tres regula los sujetos sometidos a parte de las obligaciones de publicidad activa. La delimitación de los sujetos ha sido un aspecto de la ley que ha sufrido un gran número de modificaciones y controversias a lo largo de su proceso de elaboración.

## Capítulo II – Publicidad Activa

El segundo capítulo de este primer título abarca desde el artículo 5 al artículo 11 de la LTAIPBG. Recoge una serie de obligaciones, para los sujetos antes mencionados que van a tener que publicar de forma obligatoria por iniciativa propia y sin tener que esperar una solicitud concreta de los administrados.

Los principios generales que deben regir esta publicidad activa se recogen en el artículo 5. En él se establece que la publicación de información relevante debe realizarse de forma periódica y actualizada para garantizar la transparencia y permitir el control de las entidades. Este artículo recalca el carácter de ley de mínimos del articulado, estableciendo que las obligaciones pueden verse ampliadas por normativa autonómica o disposiciones con una regulación más amplia en materia de publicidad. Del mismo modo, se establecen los límites a respetar previstos en el artículo 14 para el derecho de acceso a la información pública y el también límite derivado de la protección de datos de carácter personal que se recoge en el artículo 15 de la misma. Cuando la información

contenga datos protegidos, se le dará publicidad una vez retirados éstos. Por último, se indica que la difusión de la información sujeta a obligaciones de transparencia deberá hacerse en las correspondientes sedes electrónicas o páginas Web. Esta difusión debe realizarse de manera clara, estructurada y entendible para los interesados; su acceso será fácil, comprensible (en formato adecuado), gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad.

La LTAIPBG establece una publicación de mínimos recogida en los artículos 6 a 8, distinguiendo tres bloques de información. Así, el artículo 6 establece una obligación de publicidad activa en la información institucional, organizativa y de planificación debiendo reflejar en las Webs o sedes electrónicas de cada entidad las funciones, normas, organigramas, planes y programas anuales y plurianuales con objetivos concretos. La información institucional, organizativa y de personal que debe publicarse se completa con lo referente a planes, programas anuales y plurianuales que tiene que acompañarse con su grado de cumplimiento y de resultados.

De igual forma, el artículo 7 vincula la publicidad a la información de carácter eminentemente jurídica, que afecta a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración y en la regulación de derechos y obligaciones para proporcionar una mayor seguridad jurídica. Por un lado se establece la obligación de publicar directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos que supongan una interpretación del Derecho. Esta obligación proviene de que estas actuaciones de carácter jurídico influyen en las relaciones que tienen los particulares con la Administración por afectar a diferentes sectores como: la contratación administrativa, la solicitud de subvenciones, licencias o autorizaciones, la interposición de recursos, la tramitación de procedimientos sancionadores o consultas sobre la mera aplicación de la normativa vigente de un ámbito de actuación de la Administración Pública. Por otro lado, la obligación se extiende a la actividad normativa compuesta por diferentes instrumentos jurídicos cuya aprobación afectará a los derechos y obligaciones de los ciudadanos.



La información económica presupuestaria y estadística, incluyendo contratos, convenios, subsecciones, informes... también se ve afectada por la obligación de publicidad activa establecida por la ley que la recoge en su artículo 8. En lo referente a la gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria se establece la información que “deberán hacer pública, como mínimo...”, sin perjuicio de ir más allá en lo que se publique en aras del objetivo que persigue esta ley.

Con la creación del Portal de Transparencia dependiente del Ministerio de la presidencia que recogen los artículos 9 y 10 se pretende facilitar el acceso on-line de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos 6, 7 y 8. Este portal funcionará en base a los principios técnicos que en la propia ley, en su artículo 11 establece:

“Accesibilidad: se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información Interoperabilidad: la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como las normas técnicas de interoperabilidad.

Reutilización: se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, y en su normativa de desarrollo”

### Capítulo III - Derecho de acceso a la información pública

El derecho de Acceso a la información pública lo encontramos en el tercer capítulo cuya extensión se localiza entre el artículo 12 y el artículo 24 de la LTAIPBG. Se encuentra dividido en dos secciones que comienzan en el artículo 12 y en el artículo 17 respectivamente. Regula aquella información que van a poder solicitar los ciudadanos a las instituciones. Así mismo establece la forma y los medios de ejercicio de este derecho. Configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.

Incluye las causas de inadmisión, la forma y los plazos de las resoluciones por parte de las instituciones públicas, así como la creación de 'unidades de información' que gestionan la recogida y el suministro la información.

El artículo 12 del texto recoge el ámbito subjetivo del derecho de acceso a la información pública determinando su carácter universal al extenderlo "a todas las personas" de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 b) de la CE y a las previsiones de la propia Ley.

Encontramos el concepto de "información pública" recogido en el artículo siguiente refiriéndose a todos aquellos contenidos o documentos, independientemente del formato o soporte, que posean las AA.PP y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 14 recoge los límites del derecho de acceso a la información, justificados en la protección de otros intereses más "protegibles" en materias como la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, política económica y monetaria, entre otras. El impedimento del acceso, solo será justificado y proporcionado a su objeto y finalidad de protección cuando, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, no sea posible apreciar la concurrencia de un interés público o privado que justifique el acceso.

Otro límite para el derecho de acceso a la información pública lo constituye aquella información que contenga datos personales. Por ello el artículo 15 establece lo siguiente:

- En relación a los Datos especialmente protegidos o asimilados a que se refiere el artículo 7.2 de la LOPD, (leyenda 3) el acceso solo se autorizará con el consentimiento expreso del afectado, a menos que éste ya los hubiera hecho públicos antes de la solicitud del acceso.
- Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a que se refiere el artículo 7.3 de la LOPD, (leyenda 3) el acceso solamente se podrá autorizar en el caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado, o si éste estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

- Con respecto a datos identificativos (artículo 15.2), se concederá el acceso a la información que contenga datos de esta clase relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, salvo que en el caso concreto prevalezca sobre el interés público de la información la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.
- En el caso de que la información sobre la que se solicita acceso contenga Datos personales no especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Para esta ponderación se establecen una serie de criterios que habrán de tomarse en consideración, entre los que destacan: el menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos meramente identificativos de éstos y La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad, o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

En el apartado 4 de este artículo se afirma que los límites establecidos en los apartados anteriores no se aplicaran cuando el acceso se efectúe previa disociación de datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas. El apartado 5 siguiente prevé que la protección del acceso a la información con datos personales debe extenderse al tratamiento posterior que de éstos pudiera hacerse.

El artículo 16 regula los supuestos en que algunos de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información. En estos supuestos se concederá un acceso parcial a lo no afectado, siempre que por ello no se divulgue una información distorsionada o carente de sentido. Deberá indicarse al solicitante que parte de la información se ha omitido.

El procedimiento para el ejercicio de acceso se encuentra regulado por el artículo 17. Se inicia con la presentación de la solicitud ante el titular que posea la información. Esta

solicitud se podrá presentar por cualquier medio y debe contener: la identidad del solicitante; la información que se solicita; una dirección de contacto; y la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada. Aunque no es necesario motivar la solicitud se tendrán en cuenta los motivos si se dicta resolución respecto al acceso. Las solicitudes pueden hacerse en cualquier lengua cooficial del estado en el territorio donde se encuentra la Administración.

Según establece el artículo 18, aquellas solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general; las que versen sobre información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas; las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración; las dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente y aquellas que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley, serán inadmitidas a trámite mediante resolución motivada. Cuando un órgano acuerde la inadmisión de una solicitud dirigida a un órgano que no posee la información deberá indicar en la resolución de inadmisión el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de dicha solicitud.

El artículo 19 regula la tramitación de las solicitudes de acceso señalando que si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante. Del mismo modo, cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución. Si se solicita información que afecte a derechos o intereses de terceros debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación. Cuando la información objeto de la solicitud haya sido elaborada o generada en su

integridad o parte principal por otro distinto al que la posee, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.

Se establece en el artículo 20 un plazo máximo de resolución de 1 mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante. Las resoluciones que denieguen el acceso, concedan acceso parcial o permitan el mismo cuando ha habido oposición de un tercero deberán ser motivadas. En el último caso, se indicará al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2. Cuando la indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud. Se entiende que transcurrido el plazo máximo de resolución sin resolver, se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. Las resoluciones son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, pudiendo interponerla ante el Consejo de transparencia y buen gobierno (en adelante CTBG). También se establece que el incumplir de forma reiterada la obligación de resolver en plazo se considera infracción grave.

El artículo 21 regula la creación de unidades de información para la tramitación y gestión de las solicitudes. Así, las AA.PP que deben aplicar lo establecido en este título establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna. En el ámbito de la Administración General del Estado (en adelante AGE) las unidades especializadas se encargarán de: recabar y difundir la información; recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso; realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes; registrarlas; plasmar las de mayor frecuencia en la web o sede electrónica; actualizar el mapa de contenidos con la información que obre en el poder del órgano; y aquellas acciones necesarias para la correcta aplicación de la ley. El resto de las entidades identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso.

La formalización del acceso se recoge en el artículo 22 en el que se da preferencia al acceso por vía electrónica a no ser que el solicitante señale otro medio. El plazo máximo para dar el acceso tras la notificación es de 10 días. En el caso de acceso en la que ha habido oposición de tercero, se facilitará cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso sin que se haya formalizado el mismo o se haya resuelto el mismo confirmando el acceso. La resolución de accesos para información que ya ha sido publicad, podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella y, en todo caso, el acceso a la información será gratuito.

El artículo 23 establece que los recursos que se presenten ante el CTBG, tendrán consideración de sustitutivas de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el LRJPAC. No obstante, contra las resoluciones dictadas por “La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el TC y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”, sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

Según establece el artículo 24 en la regulación de las reclamaciones ante el CTBG, podrá interponerse una reclamación en el plazo de un mes ante el mismo, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada. Estas resoluciones serán publicadas tras disociar los datos de carácter personal por <sup>1</sup>medios electrónicos y tras notificarse a los interesados. Del mismo modo, el presidente del consejo comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones por recursos de acceso. La tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la LRJPAC. Cuando la denegación del acceso a la información se

---

<sup>1</sup> Fundada en 1986, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España está formada por unas 80 ONGD y 17 Coordinadora Autonómicas que en total suman más de 500 organizaciones dedicadas a la cooperación internacional y a la ayuda humanitaria en casi 120 países. Comprometidas con la Transparencia y el Buen Gobierno

fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, se comunicara a los afectados para que aleguen lo que consideren previamente a la resolución de la reclamación. Es competencia del Consejo de Transparencia resolver las reclamaciones salvo que las CC.AA. atribuyan dicha competencia a un órgano específico de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley.

#### **2.2.4.4 Título II – Buen Gobierno**

Título II de la Ley se refiere al Buen gobierno. Su extensión se localiza entre el artículo 25 y el artículo 32 de la LTAIPBG. La Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España<sup>1</sup> afirma que el buen gobierno es aquel en que la forma de dirigir la organización define de forma adecuada las responsabilidades de las personas, promueve la mejora continua y cuenta con mecanismos de planificación adecuados. Añade que el buen gobierno va más allá de gestionar la organización desde el punto de vista de la eficacia y establece que debe contar con herramientas de control y rendición de cuentas.

En este título II se establecen una serie de principios que deberán regir y se deberán asumir por parte de los cargos y mandatarios públicos de cara a evitar o prevenir cualquier tipo de actuación ilegal, relacionada sobre todo con la corrupción. Por otra parte, se establece un régimen de infracciones y sanciones para los casos de incumplimiento de las normas y principios recogidos en este Título, cosa que no existe en relación con los temas de transparencia recogidos en el Título I de la Ley.

El artículo 26 define los principios éticos, denominados de buen gobierno, y los divide en principios generales y de actuación. Estos principios deben ser observados por las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de este Título en el ejercicio de sus funciones

El régimen sancionador establecido se estructura principalmente en tres ámbitos. Un primer ámbito de infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses reflejado en el artículo 27 en el que se regulan aquellas derivadas del incumplimiento de normas sobre incompatibilidades y las reguladoras de las declaraciones que deben efectuar las personas comprendidas en el ámbito del título II. Para la sanción de estas infracciones se

remite a la normativa en materia de conflictos de intereses de la AGE y a la normativa propia que regule el resto de AA.PP.

Un segundo ámbito lo encontramos en el artículo 28, que recoge las Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria. Todas ellas como muy graves por la LTAIPBG. El tercer ámbito es el de las Infracciones disciplinarias, recogidas en el artículo 29 que las divide en muy graves, graves y leves.

Las sanciones que se impondrán por la comisión de las infracciones reflejadas en estos dos últimos artículos se encuentra en el artículo 30. En él se regulan los criterios de graduación de estas sanciones y se establece que cuando la infracción pudiera ser constitutiva de delito, la Administración pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos absteniéndose de seguir el procedimiento hasta que la autoridad judicial se pronuncie al respecto. Y, de la misma forma, cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial, se informará a la Administración competente para instruir el correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las actuaciones hasta la terminación del mismo.

El artículo 31 contempla el procedimiento sancionador y el órgano competente para ordenar la incoación del mismo e imponer la sanción. El plazo de prescripción de las infracciones muy graves, graves y leves previstas en este Título II se encuentra recogido en el artículo 32.

### Título III – Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Finalmente, la Ley contiene un Título III dedicado al CTBG. La extensión del último título se localiza entre el artículo 33 y el artículo 40 de la LTAIPBG. El nuevo consejo tiene la consideración de un organismo público de los previstos en la Disposición adicional Décima de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE) y se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (artículo 33.1). Se trata de un organismo que actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento y se encuentra dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar (artículo 33.1 y 33.2).



Según el artículo 34, velará por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y de acceso a la información, así como la observancia de las disposiciones del buen gobierno.

La composición del CTBG se encuentra regulada en el artículo 35, en el que se establece que estará compuesto por la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno y el Presidente del CTBG, que lo será también de su Comisión.

La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno se encuentra regulada en el artículo 36 y estará compuesta por el Presidente, un Diputado, un Senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante del Defensor del Pueblo, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos, un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. La condición de miembro no exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración a excepción de lo previsto en el artículo 37. Esta comisión convocará a los representantes de los organismos que, con funciones similares a las desarrolladas por ella, hayan sido creados por las CC.AA. en ejercicio de sus competencias. A esta reunión podrá ser convocado un representante de la Administración Local propuesto por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Según establece el artículo 37, el presidente será nombrado por un período no renovable de cinco años mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esa propuesta del Gobierno se tiene que llevar a cabo entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional. Se exige para su nombramiento de previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, deberá refrendar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes natural desde la recepción de la correspondiente comunicación.

El presidente sólo cesará en su cargo por la expiración de su mandato, a petición propia o por separación acordada por el Gobierno, previa instrucción del correspondiente procedimiento por el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad permanente para el ejercicio de

su función, incompatibilidad sobrevenida o condena por delito doloso. El artículo 38.1 recoge las funciones del Consejo que se sintetizan en: adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la LTAIPBG; asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen la LTAIPBG o que estén relacionados con su objeto; evaluar el grado de aplicación de la LTAIPBG, para lo que elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales; promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por la LTAIPBG; colaborar, en las materias que le son propias, con órganos de naturaleza análoga; aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario. Las funciones que le son atribuidas al presidente se recogen en el artículo 38.2 y son las siguientes: adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la LTAIPBG; velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad contenidas en el capítulo II del título I de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de la LTAIPBG; conocer de las reclamaciones que se presenten en aplicación del artículo 24 LTAIPBG; responder las consultas que, con carácter facultativo, le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información; instar el inicio del procedimiento sancionador previsto en el título II LTAIPBG; el órgano competente deberá motivar, en su caso, su decisión de no incoar el procedimiento; aprobar el anteproyecto de presupuesto; g) aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.

En lo que se refiere a su régimen jurídico, recogido en el artículo 39, se establece que, además de por lo dispuesto en la LTAIPBG, se regirá por: a) las disposiciones de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que le sean de aplicación; b) el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; c) la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las AA.PP, y, en lo no previsto en ella, por el Derecho

privado en sus adquisiciones patrimoniales; d) la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP),, y las demás normas aplicables al personal funcionario de la AGE, en materia de medios personales; e) la LRJPAC, y por la normativa que le sea de aplicación, en lo no dispuesto por esta Ley, cuando desarrolle sus funciones públicas. Será el Consejo de Ministros quien aprobará mediante Real Decreto su Estatuto, en el que se establecerá su organización, estructura y funcionamiento, así como todos los aspectos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En lo que se refiere a sus medios personales y materiales, con carácter general, los puestos de trabajo del CTBG serán desempeñados por funcionarios públicos de acuerdo con lo establecido en el EBEP, y las normas de función pública aplicables al personal funcionario de la AGE. El personal laboral podrá desempeñar puestos de trabajo que se ajusten a la normativa de función pública de la AGE. Asimismo, el personal que pase a prestar servicios en el CTBG mediante los procedimientos de provisión previstos en la AGE mantendrá la condición de personal funcionario o laboral, de acuerdo con la legislación aplicable. Contará para el cumplimiento de sus fines con los siguientes bienes y medios económicos: las asignaciones que se establezcan anualmente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; los bienes y valores que constituyan su patrimonio, así como los productos y rentas del mismo; cualesquiera otros que legalmente puedan serle atribuidos.

Anualmente elaborará un anteproyecto de presupuesto con la estructura que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su elevación al Gobierno y su posterior integración en los Presupuestos Generales del Estado. El consejo deberá elevar anualmente a las Cortes Generales una memoria sobre el desarrollo de sus actividades y sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones que la ley establece, debiendo el Presidente del CTBG comparecer ante la Comisión correspondiente para dar cuenta de tal memoria, así como cuantas veces sea requerido para ello según establece el artículo 40.

#### 2.2.4.6 Disposiciones adicionales y finales

La LTAIPBG incorpora un total de 8 disposiciones adicionales y 9 disposiciones finales que cierran su articulado. En primer lugar analizaremos las disposiciones adicionales según su orden de aparición y en segundo lugar analizaremos las disposiciones finales donde en primer lugar enunciaremos las disposiciones que recogen modificaciones de regulaciones existentes (de la primera a la sexta excluyendo la quinta) para continuar los las disposiciones finales que no son modificaciones y regulan aspectos concretos

##### Disposiciones adicionales

La primera disposición adicional versa sobre las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, estableciendo que la normativa reguladora del procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. Así, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información se regirán por su normativa específica y con la esta ley con carácter supletorio. Esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.

La revisión y la simplificación normativa se encuentran reflejadas en la segunda disposición adicional encomendando la tarea a la AGE. Para ello, deberá realizar estudios, derogar las normas obsoletas, consolidar la normativa de su ordenamiento jurídico y determinar, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido, respetando la constitución y las competencias en función del rango de las normas que se vean afectadas. La Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes elaborará un Plan de Calidad y Simplificación Normativa y coordinará el proceso con el resto de Departamentos Ministeriales y Secretarías Generales Técnicas de los diferentes Departamentos Ministeriales harán los mismos en sus ámbitos competenciales de actuación, pudiendo coordinarse con los órganos competentes de las CC.AA. que, en ejercicio de las competencias en aras del principio de cooperación administrativa, lleven revisen de sus respectivos ordenamientos jurídicos.

La disposición adicional tercera establece que para el cumplimiento de las obligaciones previstas en el título I de esta Ley, las corporaciones de Derecho Público podrán celebrar convenios de colaboración con la Administración Pública correspondiente o, con el organismo que ejerza la representación en su ámbito concreto de actividad.

Las reclamaciones quedan reguladas en la disposición adicional cuarta, en la que se establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las administraciones de las CC.AA. y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las CC.AA. Previo Convenio con la AGE en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias., podrán atribuir la competencia para la resolución de dicha reclamación al CTBG. Contra las resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo en el caso de esas mismas reclamaciones sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo. Las Ciudades con Estatuto de Autonomía podrán designar sus propios órganos independientes o bien atribuir la competencia al CTBG, celebrando un convenio similar al que se establece para las CC.AA.

La disposición adicional quinta establece la colaboración entre el CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos en la adopción de criterios para la aplicación de las reglas contenidas en el artículo 15 de esta Ley. En particular, en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la LOPD.

El trámite del procedimiento mediante en el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey será competencia de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno. Del mismo modo, resolverá cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las

disposiciones de esta Ley según establece la disposición adicional sexta sobre la información relativa a la Casa de Su Majestad el Rey.

La disposición adicional séptima encomienda al Gobierno la aprobación de un plan formativo en el ámbito de la transparencia dirigido a los funcionarios y personal de la AGE, acompañado, a su vez, de una campaña informativa dirigida a los ciudadanos. El Gobierno incorporará al sector público estatal en el Plan Nacional de Responsabilidad Social Corporativa.

Según la disposición adicional octava, el Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las CC.AA regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley.

#### Disposiciones finales

Las disposiciones finales que van desde la primera a la sexta, excluyendo la quinta, recogen modificaciones de regulaciones preexistentes:

Modificación de la LRJPAC en los siguientes términos:

Uno. El artículo 35.h) pasa a tener la siguiente redacción: «h) Al acceso a la información pública, archivos y registros.»

Dos. El artículo 37 pasa a tener la siguiente redacción:

«Artículo 37. Derecho de acceso a la información pública. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.»

Modificación de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la AGE. El apartado 4 del artículo 14 queda redactado como sigue:

«4. El contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado y demás altos cargos previstos en el artículo 3 de esta ley se publicarán en el “Boletín Oficial del Estado”, en los términos previstos reglamentariamente. En relación con los bienes patrimoniales, se publicará una declaración comprensiva de la situación patrimonial de estos altos cargos, omitiéndose aquellos datos referentes a su localización y salvaguardando la privacidad y seguridad de sus titulares.»

Modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en el artículo 136.4 que quedará redactado como sigue:

«Las entidades que deban aplicar principios contables públicos, así como las restantes que no tengan obligación de publicar sus cuentas en el Registro Mercantil, publicarán anualmente en el “Boletín Oficial del Estado”, el balance de situación y la cuenta del resultado económico-patrimonial, un resumen de los restantes estados que conforman las cuentas anuales y el informe de auditoría de cuentas. A estos efectos, la Intervención General de la Administración del Estado determinará el contenido mínimo de la información a publicar.»

Modificación de la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE en su apartado 1 de la disposición adicional décima que quedará redactado en los siguientes términos:

«1. La Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, las Universidades no transferidas, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Museo Nacional del Prado y el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía se regirán por su legislación específica y supletoriamente por esta Ley.»

Modificación de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo en los siguientes términos:

Se añade un apartado 5 al artículo 2, con la redacción siguiente:

«5. Serán aplicables al administrador nacional del registro de derechos de emisión previsto en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con las excepciones que se determinen reglamentariamente, las obligaciones de información y de control interno contenidas en los capítulos III y IV de la presente Ley.»

Se añade un apartado 6 al artículo 7, con la redacción siguiente:

«6. Reglamentariamente podrá autorizarse la no aplicación de todas o algunas de las medidas de diligencia debida o de conservación de documentos en relación con aquellas operaciones ocasionales que no excedan de un umbral cuantitativo, bien singular, bien acumulado por periodos temporales.»

Se da nueva redacción al artículo 9, con el siguiente tenor literal:

«Artículo 9. Medidas simplificadas de diligencia debida. Los sujetos obligados podrán aplicar, en los supuestos y con las condiciones que se determinen reglamentariamente, medidas simplificadas de diligencia debida respecto de aquellos clientes, productos u operaciones que comporten un riesgo reducido de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo.»

Se da nueva redacción al artículo 10, con el siguiente tenor literal:

«Artículo 10. Aplicación de medidas simplificadas de diligencia debida.



La aplicación de medidas simplificadas de diligencia debida será graduada en función del riesgo, con arreglo a los siguientes criterios:

a) Con carácter previo a la aplicación de medidas simplificadas de diligencia debida respecto de un determinado cliente, producto u operación de los previstos reglamentariamente, los sujetos obligados comprobarán que comporta efectivamente un riesgo reducido de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo.

b) La aplicación de las medidas simplificadas de diligencia debida será en todo caso congruente con el riesgo. Los sujetos obligados no aplicarán o cesarán de aplicar medidas simplificadas de diligencia debida tan pronto como aprecien que un cliente, producto u operación no comporta riesgos reducidos de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo.

c) Los sujetos obligados mantendrán en todo caso un seguimiento continuo suficiente para detectar operaciones susceptibles de examen especial de conformidad con lo prevenido en el artículo 17.»

Se da nueva redacción al artículo 14, con el siguiente tenor literal:

«Artículo 14. Personas con responsabilidad pública.

1. Los sujetos obligados aplicarán las medidas reforzadas de diligencia debida previstas en este artículo en las relaciones de negocio u operaciones de personas con responsabilidad pública. Se considerarán personas con responsabilidad pública las siguientes:

a) Aquellas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas importantes por elección, nombramiento o investidura en otros Estados miembros de la Unión Europea o terceros países, tales como los jefes de Estado, jefes de Gobierno, ministros u otros miembros de Gobierno, secretarios de Estado o subsecretarios; los

parlamentarios; los magistrados de tribunales supremos, tribunales constitucionales u otras altas instancias judiciales cuyas decisiones no admitan normalmente recurso, salvo en circunstancias excepcionales, con inclusión de los miembros equivalentes del Ministerio Fiscal; los miembros de tribunales de cuentas o de consejos de bancos centrales; los embajadores y encargados de negocios; el alto personal militar de las Fuerzas Armadas; los miembros de los órganos de administración, de gestión o de supervisión de empresas de titularidad pública.

b) Aquellas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas importantes en el Estado español, tales como los altos cargos de acuerdo con lo dispuesto en la normativa en materia de conflictos de intereses de la Administración General del Estado; los parlamentarios nacionales y del Parlamento Europeo; los magistrados del Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional, con inclusión de los miembros equivalentes del Ministerio Fiscal; los consejeros del Tribunal de Cuentas y del Banco de España; los embajadores y encargados de negocios; el alto personal militar de las Fuerzas Armadas; y los directores, directores adjuntos y miembros del consejo de administración, o función equivalente, de una organización internacional, con inclusión de la Unión Europea.

c) Asimismo, tendrán la consideración de personas con responsabilidad pública aquellas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas importantes en el ámbito autonómico español, como los Presidentes y los Consejeros y demás miembros de los Consejos de Gobierno, así como los altos cargos y los diputados autonómicos y, en el ámbito local español, los alcaldes, concejales y demás altos cargos de los municipios capitales de provincia o de capital de Comunidad Autónoma de las Entidades Locales de más de 50.000 habitantes, o cargos de alta dirección en

organizaciones sindicales o empresariales o partidos políticos españoles.

Ninguna de estas categorías incluirá empleados públicos de niveles intermedios o inferiores.

2. En relación con los clientes o titulares reales que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas importantes por elección, nombramiento o investidura en otros Estados miembros de la Unión Europea o en un país tercero, los sujetos obligados, además de las medidas normales de diligencia debida, deberán en todo caso:

a) Aplicar procedimientos adecuados de gestión del riesgo a fin de determinar si el cliente o el titular real es una persona con responsabilidad pública. Dichos procedimientos se incluirán en la política expresa de admisión de clientes a que se refiere el artículo 26.1.

b) Obtener la autorización del inmediato nivel directivo, como mínimo, para establecer o mantener relaciones de negocios.

c) Adoptar medidas adecuadas a fin de determinar el origen del patrimonio y de los fondos.

d) Realizar un seguimiento reforzado y permanente de la relación de negocios.

3. Los sujetos obligados, además de las medidas normales de diligencia debida, deberán aplicar medidas razonables para determinar si el cliente o el titular real desempeña o ha desempeñado alguna de las funciones previstas en los párrafos b) y c) del apartado primero de este artículo.

Se entenderá por medidas razonables la revisión, de acuerdo a los factores de riesgo presentes en cada caso, de la información obtenida en el proceso de diligencia debida.

En el caso de relaciones de negocio de riesgo más elevado, los sujetos obligados aplicarán las medidas previstas en los párrafos b), c) y d) del apartado precedente.

4. Los sujetos obligados aplicarán las medidas establecidas en los dos apartados anteriores a los familiares y allegados de las personas con responsabilidad pública.

A los efectos de este artículo tendrá la consideración de familiar el cónyuge o la persona ligada de forma estable por análoga relación de afectividad, así como los padres e hijos, y los cónyuges o personas ligadas a los hijos de forma estable por análoga relación de afectividad.

Se considerará allegado toda persona física de la que sea notorio que ostente la titularidad o el control de un instrumento o persona jurídicos conjuntamente con una persona con responsabilidad pública, o que mantenga otro tipo de relaciones empresariales estrechas con la misma, o que ostente la titularidad o el control de un instrumento o persona jurídicos que notoriamente se haya constituido en beneficio de la misma.

5. Los sujetos obligados aplicarán medidas razonables para determinar si el beneficiario de una póliza de seguro de vida y, en su caso, el titular real del beneficiario, es una persona con responsabilidad pública con carácter previo al pago de la prestación derivada del contrato o al ejercicio de los derechos de rescate, anticipo o pignoración conferidos por la póliza.

En el caso de identificar riesgos más elevados, los sujetos obligados, además de las medidas normales de diligencia debida, deberán:

- a) Informar al inmediato nivel directivo, como mínimo, antes de proceder al pago, rescate, anticipo o pignoración.
- b) Realizar un escrutinio reforzado de la entera relación de negocios con el titular de la póliza.
- c) Realizar el examen especial previsto en el artículo 17 a efectos de determinar si procede la comunicación por indicio de conformidad con el artículo 18.

6. Sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido en los apartados anteriores, cuando, por concurrir las circunstancias previstas en el artículo 17, proceda el examen especial, los sujetos obligados adoptarán las medidas adecuadas para apreciar la eventual participación en el hecho u operación de quien ostente o haya ostentado en España la condición de cargo público representativo o alto cargo de las Administraciones Públicas, o de sus familiares o allegados.

7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11, cuando las personas contempladas en los apartados precedentes hayan dejado de desempeñar sus funciones, los sujetos obligados continuarán aplicando las medidas previstas en este artículo por un periodo de dos años.»

Se da nueva redacción al apartado 4 del artículo 26, con el siguiente tenor literal:

«4. Las medidas de control interno se establecerán a nivel de grupo, con las especificaciones que se determinen reglamentariamente. A efectos de la definición de grupo, se estará a lo dispuesto en el artículo 42 del Código de Comercio.»

Se da nueva redacción al artículo 42, con el siguiente tenor literal:

«Artículo 42. Sanciones y contramedidas financieras internacionales.

1. Las sanciones financieras establecidas por las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativas a la prevención y supresión del terrorismo y de la financiación del terrorismo, y a la prevención, supresión y interrupción de la proliferación de armas de destrucción masiva y de su financiación, serán de obligada aplicación para cualquier persona física o jurídica en los términos previstos por los reglamentos comunitarios o por acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad.

2. Sin perjuicio del efecto directo de los reglamentos comunitarios, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad, podrá acordar la aplicación de contramedidas financieras respecto de países terceros que supongan riesgos más elevados de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo o financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

El acuerdo de Consejo de Ministros, que podrá adoptarse de forma autónoma o en aplicación de decisiones o recomendaciones de organizaciones, instituciones o grupos internacionales, podrá imponer, entre otras, las siguientes contramedidas financieras:

a) Prohibir, limitar o condicionar los movimientos de capitales y sus correspondientes operaciones de cobro o pago, así como las transferencias, de o hacia el país tercero o de nacionales o residentes del mismo.

b) Someter a autorización previa los movimientos de capitales y sus correspondientes operaciones de cobro o pago, así como las transferencias, de o hacia el país tercero o de nacionales o residentes del mismo.

c) Acordar la congelación o bloqueo de los fondos y recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a personas físicas o jurídicas nacionales o residentes del país tercero.

d) Prohibir la puesta a disposición de fondos o recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a personas físicas o jurídicas nacionales o residentes del país tercero.

e) Requerir la aplicación de medidas reforzadas de diligencia debida en las relaciones de negocio u operaciones de nacionales o residentes del país tercero.

f) Establecer la comunicación sistemática de las operaciones de nacionales o residentes del país tercero o que supongan movimientos financieros de o hacia el país tercero.

g) Prohibir, limitar o condicionar el establecimiento o mantenimiento de filiales, sucursales u oficinas de representación de las entidades financieras del país tercero.

h) Prohibir, limitar o condicionar a las entidades financieras el establecimiento o mantenimiento de filiales, sucursales u oficinas de representación en el país tercero.

i) Prohibir, limitar o condicionar las relaciones de negocio o las operaciones financieras con el país tercero o con nacionales o residentes del mismo.

j) Prohibir a los sujetos obligados la aceptación de las medidas de diligencia debida practicadas por entidades situadas en el país tercero.

k) Requerir a las entidades financieras la revisión, modificación y, en su caso, terminación, de las relaciones de corresponsalía con entidades financieras del país tercero.

l) Someter las filiales o sucursales de entidades financieras del país tercero a supervisión reforzada o a examen o auditoría externos.

m) Imponer a los grupos financieros requisitos reforzados de información o auditoría externa respecto de cualquier filial o sucursal localizada o que opere en el país tercero.

3. Competerá al Servicio Ejecutivo de la Comisión la supervisión e inspección del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.»

Ocho. Se da nueva redacción al artículo 52.1.u), con el siguiente tenor literal:

«u) El incumplimiento de la obligación de aplicar sanciones o contramedidas financieras internacionales, en los términos del artículo 42.»

En cuanto a la disposición final quinta, se encomienda al gobierno la adopción de las medidas necesarias para optimizar el uso de los medios técnicos y humanos que se adscriban al CTBG.

También se le encomienda al gobierno en la disposición final séptima el desarrollo reglamentario necesario para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta Ley. El Consejo de Ministros aprobará, en el plazo de tres meses desde la publicación de esta Ley en el «Boletín Oficial del Estado», un Real Decreto por el que se apruebe el Estatuto orgánico del CTBG.

En cuanto al título competencial para la regulación de estos tres ámbitos, la disposición final octava hace referencia a tres títulos competenciales, estableciendo que la se dicta "al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.<sup>a</sup>, 149.1.13.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda"

Entrada en vigor queda regulada en la disposición final novena, estableciendo que se producirá de forma escalonada dependiendo de la materia y ámbitos regulados. Las



disposiciones previstas en el Título II (Buen gobierno) entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE. Las disposiciones previstas en los Títulos I (Transparencia en la actividad pública) y III (CTBG) entrarán en vigor al año de su publicación en el BOE. Las disposiciones adicionales (ocho) y finales (nueve), como no tienen expresamente fijada su entrada en vigor en la Disposición final novena, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2.1 del Código Civil entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el BOE.

Los órganos de las CC.AA y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones que les atribuye la ley, que, de acuerdo con el objeto de la misma.

## 2.3 Novedades de la Ley

El antiguo artículo 37.1 de la LRJPAC reconocía el derecho de acceso a la información si el procedimiento se encontraba resuelto en el momento de la solicitud. Previo a la resolución, solo tenían derecho los interesados en el procedimiento. Esta limitación desaparece ampliando la capacidad de los ciudadanos de incidir en las decisiones que toman las AA.PP. El límite establecido por la anterior regulación desaparece y aparece una de las principales aportaciones de la LTAIPBG.

La posibilidad de dar acceso parcial a la información que antes sería denegado por contener datos o informaciones objeto de reserva es otra incorporación interesante de la norma. La Administración debe extraer los datos que merezcan reserva y permitir la consulta del resto. Cabe resaltar que esta previsión figuraba ya en la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, en otras normas autonómicas y en la normativa de reutilización de la información del sector público, por lo que no se trata de una aportación novedosa al 100%.

El artículo 14.2 de la LTAIPBG incorpora un aspecto novedoso: la consideración del interés público superior. Aunque existan causas para considerar reservada una documentación, puede prevalecer el facilitar el acceso si se aprecia un interés público superior. Este principio cobra especial importancia en la rama periodística que actúa de puente entre la información y los ciudadanos. Es interesante resaltar la incorporación de la tipificación de infracciones en materia de gestión económico-presupuestarias para los cargos públicos en los aspectos reflejados sobre la gestión económica y presupuestaria. Además se añaden infracciones para los altos cargos inspiradas en las propias del común disciplinario de los funcionarios.

## 2.4 Críticas recibidas

Con la aprobación y publicación de la ley no se han hecho esperar los comentarios de los expertos y de organizaciones que esperaban que el texto ahondara mucho más en el fomento de una actitud transparente por parte de las AA.PP y la promoviera muchos más dando paso a una nueva época en la que la información fluyera hacia los ciudadanos como requisito básico para la legitimación de las actuaciones de los PP.PP. Así, la Coalición Pro Acceso<sup>2</sup> (2013) remarcó su rechazo a la ley de transparencia por no estar en línea con los estándares internacionales.

Uno de los aspectos más discutidos en el punto de partida de la Ley surge de la disputa doctrinal sobre la naturaleza del derecho de acceso a la información y el consecuente tratamiento y carácter legal que se le dará dependiendo de la naturaleza otorgada. Como recopila Moreno González (2015), el TC, en su sentencia 161/1988, de 20 septiembre ha sentado doctrina negando su naturaleza de fundamental e impidiendo que se pueda fundamentar en él una petición de amparo. Por su parte, el Tribunal Supremo en su sentencia 1942/1999, de 20 de marzo, ha seguido en este punto la doctrina del TC aunque matizando que si bien no puede considerarse el 105.b de la CE un derecho fundamental, sí pueden encontrarse vinculaciones de éste con derechos fundamentales como con el de libertad de información del artículo 20 de la CE, con el de participación política recogido en el artículo 23 de la CE, y hasta con el derecho a la tutela judicial efectiva que recoge el artículo 24 de la CE. La Ley lo entiende como un derecho no fundamental y como consecuencia su regulación se realiza mediante ley ordinaria.

Este tratamiento cobra especial importancia cuando el ejercicio del derecho de acceso coincide con derechos considerados de naturaleza superior y por ello regulados por normas jerárquicamente superiores, como es el caso de la protección de los datos de carácter personal, protegidos por Ley Orgánica. Como se deduce de lo anteriormente comentado, prevalecerá la protección de los datos frente al derecho de acceso. Para

---

<sup>2</sup> *Access Info Europe* es una organización de derechos humanos dedicada a promover y proteger el derecho de acceso a la información en Europa y el mundo, como una herramienta para la defensa de las libertades civiles y los derechos humanos,

Javier de Vega, responsable de comunicación de Civio<sup>3</sup>, afirma al periódico Diario Sur (2014) que además de tratarse de una ley insuficiente comparada con otros países de nuestro entorno, al no estar reconocido el derecho de acceso como derecho fundamental, puede colisionar con otros que sí lo son, como el de la privacidad. Afirma que hay un claro perjuicio al derecho si las peticiones se rechazan porque la información contenga un nombre.

Este tratamiento hacia el derecho de acceso a la información se contrapone al reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental realizado por la jurisprudencia internacional en materia de tratamiento del acceso. La ONU, la OECE y la OEA en declaración conjunta (2004) afirman que el derecho de acceso a la información en manos de las AA.PP es un derecho humano fundamental que debería aplicarse siguiendo el principio de máxima divulgación. Este principio da por supuesto que toda la información es accesible y únicamente se somete a un sistema restringido de excepciones de acceso.

En cuanto al tratamiento de los términos de derecho de acceso y transparencia, cabe destacar que son dos expresiones que aunque parezca que significan lo mismo, no lo son. Así, Sánchez de Diego (2013) aborda esta diferenciación y reflexiona que el derecho de acceso a la información pública configurado como un derecho fundamental garantiza la transparencia y posibilita una profundización de la democracia mientras que transparencia no amplía los derechos de los ciudadanos, ni configura una democracia más avanzada. Esta es la diferencia entre un desarrollo del artículo 105.b de la CE y la profundización del derecho a una comunicación pública libre del artículo 20.1 CE.

En este sentido, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, afirmó en la Sentencia *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, de 25 de junio de 2013, que “La noción de «libertad de recibir información “incluye el derecho de acceso a la información», que ha de reconocerse no solo a los medios de comunicación. Del mismo modo se ha pronunciado en relación con el artículo 10 del Convenio Europeo de derechos humanos referido a la

---

<sup>3</sup> Organización sin ánimo de lucro que trabaja para que exista una transparencia real y un libre acceso a los datos públicos por parte de cualquier ciudadano u organización.

libertad de expresión para relacionarlo directamente con el acceso a la información pública y construir el derecho de acceso a la información a partir del derecho a la libertad de expresión e información. Al desarrollar la Ley de transparencia basándose solo en el artículo 105.b de la CE contenido en el título IV, referido al Gobierno y la Administración nos encontramos con una contradicción cuando observamos el ámbito de aplicación de la misma ya que la obligación de transparencia recogida en los artículos 2 y 3 de la propia Ley de Transparencia no se limitan al Gobierno y a la Administración Pública y alcanza a otros poderes del Estado, incluso a partidos políticos y a determinadas entidades privadas.

El ámbito de aplicación también es objeto de crítica debido a la exclusión de ciertas instituciones públicas. La ley de transparencia excluye al poder judicial al completo y se aprecia una desigualdad de obligaciones de transparencia de las empresas privadas en comparación con las instituciones públicas, ya que las primeras únicamente tendrán que publicar una serie de informaciones de manera proactiva. Cabe destacar en este sentido, que el derecho a la transparencia se proyecta sobre las AA.PP en toda su extensión según el artículo 2.1.a de la LTAIPBG, pero cuando se trata de órganos constitucionales (Congreso y Senado, TC, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Defensor del Pueblo) o entes independientes la transparencia, no ocurre lo mismo. Chaves García (2013), magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, afirma que se queda corta ya que solo alcanza a sus “actividades sujetas a Derecho Administrativo” según el artículo 2.1.e de la LTAIPBG, quedando fuera el contenido de sus funciones o sus actividades de derecho privado (bienes patrimoniales, contratos privados, personal laboral, etc). Algo similar ocurre cuando quedan excluidas del ámbito de aplicación las entidades vinculadas o dependientes de partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales (fundaciones, sociedades mercantiles, etc), no incluidas en el artículo 3.a. Como publica el diario 20 minutos (2015) al señalar que el fiscal jefe del Tribunal de Cuentas ve delitos tanto en los partidos como en sus fundaciones y entidades vinculadas por lo que se trata de un ámbito sobre el que, lejos de dejarlo fuera de la aplicación de la ley, debería hacerse un hincapié especial.

En virtud del contenido dado a la autonomía administrativa recogida en el artículo 6.2 de la LTAIPBG, la información acerca de indicadores y objetivos de políticas públicas la determinarán las administraciones competentes. Para de la Nuez (2013), se trata de una orientación que limita la capacidad de obtener indicadores homogéneos en políticas públicas para todo el territorio nacional y la posibilidad de comparar unas administraciones con otras y saber quién lo hace mejor.

En cuanto a lo que la ley interpreta como información que puede ser objeto de consulta, el artículo 18.1b de la LTAIPBG excluye de la misma “información que atienda carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borrador, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre Órganos o Entidades administrativas”. Esta redacción excluye tanto documentos internos como los resultantes de actuaciones entre administraciones, los cuales son los que permiten comprender y dar sentido a la actuación de las administraciones mencionadas. La ley permite que se dé a conocer cuál es la resolución por parte de la Administración pero no las motivaciones y causas que la han llevado a tomar la resolución dictada. Chaves Garcia (2013), remarca que resultaría sencillo catalogar un informe como nota auxiliar para evitar que vea la luz, utilizando este mecanismo en caso de que no interese que la información sea divulgada.

En cuanto límite del derecho de acceso, la LTAIPBG recoge en su artículo 14 como barrera términos tan genéricos como los “intereses económicos y comerciales”, la “política económica y monetaria”, o la “protección al medioambiente”. La interpretación amplia de estas cláusulas puede reducir de forma considerable el derecho de acceso por lo que estas cláusulas deberían haber sido matizadas para garantizar el ejercicio y la protección del derecho de acceso. En relación a estas limitaciones del acceso, encontramos una limitación material en realización a las solicitudes de información al solo reservarse su ejercicio mediante el portal de Transparencia y debiendo contar con DNle, un certificado digital o si se entrega un teléfono o un número de cuenta. Acces Info Europe afirma que es la ley más restrictiva del mundo en cuanto a los requisitos para solicitar información y es contraria al Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Oficiales, como se refleja en la queja presentada por este organismo ante el defensor del pueblo en 2014. Otro aspecto criticable a destacar es el relacionado con las

reservas de ley. La LTAIPBG no prevé un límite final a las reservas *sine die* para los casos de documentos o información calificada de reservada, cuando ésta no está limitada temporalmente. Como apunta en este sentido, Matas (2013) recuerda que el Consejo de Europa recomienda incorporar un límite final de reserva para los casos en los que éstas no tienen límite temporal. Además señala que esta recomendación no figura en esta ley y la LTAIPBG no prevé las solicitudes de derogación de reserva justificadas por causa de interés público superior o por causa de interés histórico, científico o cultural, entre otros.

Algo similar ocurre con las exclusiones relativas a “información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración” recogidas en el artículo 18 de la LTAIPBG. Se trata de un argumento sencillo de utilizar como la necesidad de reelaboración en aras de la opacidad de la misma. Para Matas Balaguer (2013), abogado especializado en derecho a la información y nuevas tecnologías, también se debe destacar como ausencia importante de la LTAIPBG la obligación de proporcionar herramientas que faciliten la formulación de solicitudes como pueden ser los índices o registros, de forma que el ciudadano conozca que documentos obran en poder de las AA.PP para poder solicitar la consulta. Esta obligación figuraba en el derogado artículo 37 de la LRJPAC.

Lizcano Alvarez, presidente de Transparencia Internacional España<sup>4</sup>, afirma en sus palabras recogidas por David Vilafranca (2013) una serie de cuestiones que debe ser objeto de mejora. En cuanto a la obligación de publicación de información por parte de la Administración Pública, el artículo 8.3 de la LTAIPBG obliga a la Administración a publicar la relación de sus bienes inmuebles, excluyendo de esta obligación al resto de bienes y derechos que conforman su patrimonio. El autor señala la conveniencia de que la Ley hubiese obligado a las instituciones públicas españolas a publicar todo su patrimonio, ya que el no hacerlo permitirá a las entidades públicas no informar sobre una amplia variedad de bienes como dinero, valores mobiliarios, activos financieros, créditos, equipamientos o vehículos oficiales, entre muchos otros. Aunque actualmente nadie lo conoce, el autor afirma que el valor global de todos estos elementos supone una gran cuantía del erario público que va a quedar ocultada a los ciudadanos debido a la

---

<sup>4</sup> 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.

inexistencia o desactualización de inventarios de las 21.400 entidades públicas españolas que hace imposible calcular el patrimonio global de estos. Sin embargo, los ciudadanos tienen derecho a conocerlo dado que es un patrimonio que ellos mismos costean. El autor afirma que el ejercicio del derecho de acceso no se caracteriza precisamente por ser ágil y sencillo. Aclara que se trata de un proceso poco ágil y en los casos en que se deba reclamar por denegación de acceso, el ejercicio de acceso se verá trasladado de forma considerable en el tiempo.

Para ejercer el derecho de acceso, en primer lugar hay que solicitarlo y la Administración dispone de un mes para resolver según establece el artículo 20.1 de la LTAIPBG. Contra la desestimación presunta cabe la reclamación potestativa en el plazo de un mes ante el CTBG, que se entenderá desestimado si no hay respuesta en tres meses quedando únicamente como recurso acudir al proceso contencioso-administrativo. Algo similar ocurre con el plazo general de respuesta a las solicitudes de acceso fijado en un mes. Se trata de un plazo excesivo si no se matiza o modula y puntualiza que debería ampliarse o reducirse en función de si se trata de documentos que estén en manos de unidades administrativas habituales o para aquellos que hayan sido transferidos a un centro de archivo. El plazo de un mes que puede considerarse ya excesivo, puede ampliarse a dos meses “si el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario” según recoge el artículo 20.2 de la LTAIPBG. Matas (2013) concluye que esta falta de concreción en los argumentos que pueden dar lugar a la prórroga del plazo dando así un poder discrecional a la Administración que podrá hacer esperar hasta dos meses. El plazo se alargará si la comunicación pudiera afectar intereses de terceros según establece el artículo 19.3 de la LTAIPBG debido a que deben ser consultados y podrán presentar alegaciones, lo que conlleva la suspensión del plazo. Si una Administración quiere mantener la reserva sobre documentación de libre acceso puede hacerlo a través de procedimientos que obren en contra de los intereses y derechos protegidos por la ley. Estamos ante una limitación del ejercicio efectivo y eficacia de ley de la LRJPAC. En materia de sanciones e infracciones derivadas del incumplimiento de las normas de transparencia, el autor afirma que hubiera sido conveniente que se introdujesen de forma clara en la ley diversos supuestos de infracciones y sanciones en



relación con el incumplimiento de las normas recogidas tanto en cuanto a publicidad activa, como en cuanto al derecho de acceso a la información pública a la espera de un mayor nivel de detalle en el desarrollo reglamentario debido a la inexistencia de las mismas de forma explícita en la ley. La LTAIPBG únicamente introduce infracciones por el reiterado incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en el artículo 9.3 de la LTAIPBG y la resolución en plazo de las demandas de información en el artículo 20.6 de la LTAIPBG, dejando el régimen de sanciones disperso en materia de publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública.

La aparición del silencio administrativo negativo como resolución a las solicitudes presentadas es otra cuestión que genera controversia ya que si el organismo consultado no contesta, se entiende que la solicitud ha sido denegada según establece el artículo 20.4 de la LTAIPBG. El silencio negativo implica esperar el transcurso del plazo máximo de respuesta y el desconocimiento por parte del ciudadano de las causas que justifican la denegación. La ley establece que las denegaciones de acceso a la información deben ser motivadas por lo que, como afirma Access Info Europe (2014), el silencio entendido como denegación de la solicitud choca frontalmente con la exigencia de motivación y respeta muy poco el derecho de los ciudadanos a tener una respuesta explícita. El derecho de acceso se vería mucho más fortalecido con la inclusión expresa de la obligación por parte de las instituciones públicas a contestar las solicitudes recibidas en el plazo establecido o incluso después de vencido con la correspondiente sanción para el funcionario público o responsable que no cumpliera con la petición en tiempo sin motivo justificado. Según Access Info Europe, en España una media del 50% de las solicitudes de información acaba en silencio administrativo. El silencio administrativo negativo en las solicitudes de información supone un gran obstáculo para implementar un buen sistema de transparencia en España. Sánchez-Lambás, doctor en Derecho, afirma en sus palabras recogidas por David Villafranca (2013) que el silencio administrativo negativo permite a las instituciones que se puedan parapetar y no responder a las solicitudes de información y afirma que si no responden las instituciones en el plazo previsto, las solicitudes se entienden como denegadas dando a los ciudadanos derechos retóricos de acceso a la información.

La tipificación de infracciones en materia de gestión económica-presupuestaria para los altos cargos destaca como aportación interesante de la nueva ley aunque, como añade Chaves García (2013), se ve en cierta medida reducida ya que las sanciones las impondrá el Gobierno nacional o autonómico. Afirma que dado que ningún particular está legitimado para que se sancione a un cargo público infractor, si un expediente sancionador se archiva, pueden darse en la práctica casos de impunidad. El Consejo de Transparencia, órgano creado para velar por el cumplimiento de lo establecido en la ley, genera controversia en cuanto a su nivel de independencia real y práctica. Como destaca Sendín García (2014), Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, se perciben algunas carencias como cierta falta de poder real, excesiva limitación de su ámbito de acción, carácter unipersonal de su órgano principal... que pueden perjudicar el cumplimiento de su tarea. En palabras de La Coalición Pro Acceso (2014), el nombramiento del presidente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas puede colocar a este organismo como juez y parte a la hora de decidir sobre un conflicto. Por su parte, de la Nuez afirma en sus palabras recogidas por la Coalición Pro Acceso (2014) que es preocupante la falta de pluralidad política en la elección de la Comisión y lamentable que no haya presencia de la sociedad civil en la composición de la Comisión como refleja el artículo 36 de la LTAIPBG. Este Consejo hubiera tenido mayores rasgos de objetividad e independencia si se hubiese planteado una mayor pluralidad política en la elección de la Comisión así como si se hubieran incorporado representantes de organismos de la sociedad civil que promoviesen la transparencia y el buen gobierno. Por todo ello, se considera un órgano con un déficit de independencia

Por último, analizando el plazo de entrada en vigor de la ley, que prevé un escalonado hasta los dos años para la Administración Autonómica y Local en la disposición final novena de la LTAIPBG. Lizcano (2013) afirma que la gran mayoría de la puesta en marcha de la regulación establecida por el texto legal se podrá posponer hasta los dos años dado que el grueso de las instituciones públicas existentes en España pertenece a los ámbitos autonómicos y locales (20.000 de las 21.400 totales). Con respecto a la entrada en vigor del Código de Buen Gobierno, Fernández de la Riva (2014) destaca que llama la atención que la disposición final novena de la LTAIPB establezca que entra

automáticamente en vigor mientras que se establece un periodo de una año la puesta en marcha del órgano encargado de incoar los procedimientos sancionadores relacionados con este aspecto. El autor afirma la cuestión más práctica se refiere a cómo debería desarrollarse la LTAIPBG para que fuera una norma efectiva y afirma que habría que comenzar por sensibilizar a servidores públicos y ciudadanos de lo que puede suponer el derecho de acceso a la información pública. Todo esto debería complementarse y apoyarse con la necesaria inversión económica en archivos y sistemas informáticos, pues de nada serviría reconocer el derecho de acceso si los PP.PP no tienen organizada su información. En cuanto al análisis del grado de implantación y efectividad, destacan la faltan indicadores críticos u homologaciones que permitan verificar el grado de transparencia en cada Administración. En palabras de Chaves García (2013), habrá AA.PP cumplidoras de mínimos y de máximos, encontrando una gran disparidad de aplicación entre unas y otras.

El análisis de realizado por RTI Rating sobre la calidad de las leyes de acceso existentes en el mundo ofrece un sistema para evaluar la solidez del marco jurídico y para garantizar el derecho a la información en un país determinado. La ley de transparencia obtendría una puntuación de 73 sobre 150, quedando en la posición 69 de 89 países con leyes de acceso a la información de todo el mundo. El resultado del estudio se encuentra en el anexo 1 y el análisis del mismo se desarrolla en el siguiente apartado

#### **ANALISIS DE LA LTAIPBG – PUNTOS FUERTES Y DEBILES**

Este análisis se ha realizado tomando como base los criterios exigibles y deseables que se recogen en el anexo 2. Se han analizado por materias con el fin de poder resaltar los aspectos más adecuados de la LTAIPBG y aquellos que, siendo considerados importantes para el desarrollo del derecho de acceso, tiene una regulación mejorable.

En lo que se refiere al Alcance de la ley, la LTAIPBG, encontramos aspectos importantes cubiertos de forma parcial y deja sin cubrir algunos importantes. Esta regulación parcial o nula podemos verla reflejada centrando nuestro análisis en los artículos que versan sobre el ámbito subjetivo de aplicación recogido en el artículo 2 de la LTAIPBG, el derecho de acceso a la información pública de artículo 12 de la LTAIPBG), la Información

Pública regulada en el artículo 13 de la LTAIPB y las Causa de inadmisión recogidas en el artículo 18.1 de la LTAIPBG.

La LTAIPBG recoge que los solicitantes tienen derecho a acceder tanto a la información y registros como a documentos específicos, dando acceso a todo el material en poder o en nombre de las autoridades públicas que se registra en cualquier formato, pero dejando exento aquel material considerado como documentos internos. Por tanto se trata de un derecho de acceso parcial.

El derecho de acceso se aplica según la LTAIPBG a las empresas de propiedad estatal, tanto entidades comerciales que son propiedad como las que están controladas por él, pero no se aplica de forma general a todas las autoridades públicas quedando fuera ciertos órganos constitucionales, legales y de supervisión. De la misma forma, no tiene aplicación en relación a los organismos privados que realizan una función pública ni a las entidades privadas que reciben financiación pública significativa, en lo que a las funciones y financiación pública se refiere.

En relación a la rama ejecutiva, se aplica de forma parcial ya que la ley sólo se aplica a los documentos administrativos con respecto al poder legislativo. En lo que se refiere al poder judicial, el derecho de acceso no se aplica a dicha rama quedando tanto la información como los órganos que lo forman y gobiernan excluidos.

Con respecto a las personas que pueden solicitar el acceso, todas las personas físicas tienen el derecho de presentar las solicitudes de información mientras que las personas jurídicas quedan exentas del derecho de presentar las solicitudes de información.

En relación al tratamiento del derecho de acceso a la información, la LTAIPBG tiene un tratamiento prácticamente nulo. No contiene una declaración específica de principios pidiendo una interpretación amplia de la ley en base a ellos. De igual manera, no reconoce el derecho fundamental de acceso a la información. Tampoco se ensalzan los beneficios del derecho a la información ni crea una presunción específica en favor del acceso a toda la información en poder de las autoridades públicas con sujeción únicamente a excepciones limitadas.

En lo que respecta a las excepciones, la LTAIPBG regula aspectos como la denegación motivada, la forma de apelación, la divulgación parcial de información, las pruebas de daños y las solicitudes con información de terceros cumpliendo con los criterios aceptados.

Las excepciones al derecho de acceso recogidas artículo 14.1 de la LTAIPBG son, en líneas generales, compatibles con las normas internacionales coincidiendo en la mayor parte con aquellas que la internacionalmente se aceptan. Exige que sólo pueda ser denegada cuando la divulgación presenta un riesgo de daño real a un interés protegido o a una excepción. Por su parte, el artículo 16 de la LTAIPBG recoge una cláusula de separación para divulgar la parte del registro no cubierta por una excepción favoreciendo el que las autoridades concedan un acceso parcial.

En lo que respecta a las solicitudes con información de terceros, los artículos 19.3 y 20.2 de la LTAIPBG establecen procedimientos claros y adecuados para las consultas en las que se involucre información de terceros. Los PP.PP tendrán en cuenta las objeciones por parte de terceros al considerar las solicitudes de información, pero los terceros no tienen poder de veto sobre la divulgación de información. Los plazos originales deben ser respetados, en estos casos, la ley permite apelaciones aceleradas.

En cuanto a las denegaciones de acceso, el artículo 20.2 de la LTAIPBG establece que cuando las autoridades públicas se nieguen a proporcionar acceso a la información, deben argumentar los motivos y razones de la denegación. Esta regulación la completa el artículo 89.3 de la LRJAP que, a lo anteriormente mencionado, establece que las autoridades públicas deben informar al solicitante de los procedimientos de apelación pertinentes.

Como aspectos mejorables se puede resaltar que la LTAIPBG no establece la prevalencia de los límites de acceso regulados en ella en caso de conflicto con otras legislaciones específicas y no se establece la liberación de la información en el momento en que la excepción por la que se veía afectada deje de aplicarse. La ley no contiene ninguna especificación que establezca que las excepciones para proteger los intereses públicos no serán de aplicación a la información con antigüedad de más de 20 años. De igual

forma, no establece como obligatoria la divulgación de información de interés protegido si esta se encuentra motivada por un interés público. Según regula el artículo 14.2 de la LTAIPBG son aplicables sólo algunas excepciones

En lo que se refiere al procedimiento de solicitud de acceso recogidos en el texto normativo, podemos destacar como puntos positivos: que se establecen unos límites temporales de respuesta y se requiere que se justifiquen en caso de prorrogarlo; la obligatoriedad de los PP.PP de cumplir con las formalizaciones de acceso; se establecen plazos razonables y claros de resolución; la presentación de las solicitudes es libre y se regula la entrega de recibo por presentación y se establece un procedimiento regulado para los casos en la solicitud se presenta en un organismo que no procede.

Los límites de respuesta y prórroga están claramente establecidos en el artículo 20.1 de la LTAIPBG, siendo 20 días hábiles o menos y se incluye la obligación de notificar a los solicitantes las razones por las cuales se prórroga el plazo. En el artículo 22.4 de la LTAIPBG se regula que la presentación de solicitudes es libre. Para los casos en los que se presenta solicitud a un órgano que no procede, se establece un procedimiento claro y adecuado para las situaciones en que la autoridad a la que se dirige la solicitud no tiene la información solicitada. Esto incluye la obligación de informar al solicitante que la información no se lleva a cabo y remitir al solicitante a otra institución o de transferir la solicitud cuando la autoridad pública sabe dónde se celebra la información. Podemos destacar como aspecto positivo que todos los PP.PP están obligados a cumplir con las preferencias establecidas en el artículo 22.1 de la LTAIPBG que regula el modo de acceso a la información y reitera que sólo se verá limitado por causas claras y establecidas.

En referencia a aspectos o ámbitos mejorables con respecto al procedimiento de solicitud de acceso, podemos remarcar: la excesiva identificación de los solicitantes; la recomendación de motivación de peticiones para facilitar el acceso a la información solicitada; y la falta de regulación en la LTAIPBG sobre las cargas por reutilización de información. En lo que respecta a las solicitudes de acceso, según el artículo 17.2 de la LTAIPBG, los solicitantes no sólo están obligados a facilitar los datos necesarios para la

identificación y facilitación de la información que se limite a una dirección para la entrega, se requiere una mayor identificación por su parte. Del mismo modo, el artículo 17.3 establece que los solicitantes no están obligados a exponer los motivos de sus peticiones pero los incentiva a hacerlo estableciendo que será tenido en cuenta cuando se resuelva sobre el acceso.

En cuanto a las limitaciones o cargas por la reutilización de la información, la LTAIPBG no hace referencia explícita a ello. Así, su regulación se encuentra en los artículos 7.1 y 8 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, de reutilización de la información del sector público (en adelante LRISP) y, que establecen que no hay limitaciones o cargas para la reutilización de la información recibida de los organismos públicos, salvo cuando un tercero (que no es una autoridad pública) mantiene los derechos de autor protegidos legalmente por la información.

Como aspectos negativos de la LTAIPBG en relación al procedimiento de acceso, destaca que no establece como obligatoria la ayuda de los funcionarios a los solicitantes al formular sus solicitudes ni la asistencia en aquellas que sean incompletas, poco específicas o no sean del todo claras. Tampoco se hace mención a la colaboración con aquellos solicitantes que requieran ayuda por necesidades especiales. De igual forma, en cuanto a las cuotas a las que se somete el procedimiento de solicitud, no se establece exención de cuota para las solicitantes indigentes y tampoco quedan claras reglas sobre las tarifas de acceso. Debería establecerse que tasas se limitarán al costo de reproducción y envío de la información.

El texto normativo debería tener en cuenta la manera de poder ajustar los plazos a las necesidades reales para que las autoridades públicas respondan a las solicitudes satisfactoriamente. En ese sentido no se establece que las autoridades públicas tengan la obligación de responder a las solicitudes lo antes posible ni el procedimiento se caracteriza por tener unos plazos máximos claros y razonables.

La LTAGIB no recoge un procedimiento claro y relativamente simple para hacer peticiones. Las solicitudes no podrán ser presentadas por cualquier medio de comunicación, sin necesidad de utilizar formularios oficiales ni indicar que la información

se solicita en virtud de la ley de acceso a la información. Mientras que sí que se recoge la obligatoriedad de entregar recibo, no se establece un límite temporal no superior a 5 días.

En lo que respecta a las medidas de promoción, podemos destacar algunos aspectos que quedan cubiertos de forma adecuada mediante la LTAIPBG. Así, el artículo 21 de la LTAIPBG que regula las unidades de Información, obliga a los PP.PP a designar funcionarios dedicados o unidades con la responsabilidad de asegurar que cumplan con sus obligaciones de divulgación de información y establece la necesidad de unidades para crear y actualizar listas o registros de los documentos en su poder y para hacerlos públicos.

Del mismo modo, en el artículo 34 de la LTAIPBG se encomienda al CTBG la responsabilidad general de promover el derecho a la información y se establece en el artículo 38.1 LTAIPBG la necesidad de esfuerzos de sensibilización pública para ser llevados a cabo mediante diferentes mecanismos de promoción. La LTAIPBG también contempla en su Disposición Adicional Séptima programas de capacitación para los funcionarios.

Completamos este ámbito con la regulación que realiza la LAECSP en los artículos 24 y 31 sobre registros electrónicos y archivo electrónico de documentos, de donde se establece un sistema mediante el cual las normas mínimas en materia de gestión de los registros deben ser aplicadas.

Como aspecto negativo a resaltar, destaca que la LTAIPBG no obliga a las autoridades públicas a informar anualmente sobre las medidas que han adoptado para cumplir sus obligaciones de divulgación ni estadísticas sobre las peticiones recibidas ni tratamiento de las solicitudes recibidas.

En lo que respecta a las apelaciones por denegaciones de acceso, podemos destacar como aspectos positivos de la LTAIPBG el derecho de los solicitantes de interponer un recurso judicial recogido en el artículo 20.5 LTAIPBG sobre las resoluciones. También es destacable que el artículo 24 LTAIPBG establece un procedimiento claro de reclamación



delimitaciones temporales y plazos. En lo que respecta a la reclamación ante el CTBG el primer punto de este artículo expone una amplitud de motivos de apelación al órgano de supervisión. Se incluye tanto la negativa a proporcionar información como la negativa a proporcionar la información en la forma solicitada, el silencio administrativo y otro incumplimiento de plazos, el cobro de tarifas excesivas, etc. En este sentido, la regulación se completa remitiéndonos a los artículos 62, 63 y 107 de la LRJAP que regulan el objeto y las clases, la nulidad de pleno Derecho y la anulabilidad. Es reseñable que el órgano de supervisión independiente tiene el mandato y el poder necesarios para desempeñar sus funciones, incluyendo la revisión de documentos clasificados según se recoge en el artículo 38.2 de la LTAIPBG (Funciones). Se trata de un órgano gratuito y que no requiere asistencia jurídica.

En cuanto a los aspectos mejorable con respecto a las apelación por denegación de acceso, la LTAIPBG no recoge en su artículo 20.2 un recurso interno simple, gratis y completado dentro de los plazos claros (20 días hábiles o menos). Tampoco se ve completado este aspecto por el artículo 89.3 de la LRJAP (Contenido) en el que se regula este aspecto. En lo que se refiere a la composición del CTBG, recogida en los artículos 35, 36 y 37 de la LTAIPBG que regulan la composición del CTBG, la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno y la figura del Presidente del CTBG, no se protege el nombramiento de los miembros contra la interferencia política ni están protegidos contra el despido arbitrario una vez designados. Tampoco existen prohibiciones de individuos con fuertes conexiones políticas de su nombramiento a este cuerpo ni requisitos de experiencia profesional. Así mismo, tampoco le otorga al CTBG la potestad para elaborar su presupuesto ni existen mecanismos efectivos para proteger su independencia financiera. Del mismo modo, el órgano de supervisión tampoco tiene recogida entre sus funciones del artículo 38 de la LTAIPBG la facultad de imponer medidas estructurales adecuadas a los PP.PP para mejorar los aspectos recogidos en la LTAIPBG ni el poder de inspeccionar los locales de los organismos públicos. En lo que se refiere a sus decisiones, la LTAIPBG no les otorga carácter vinculante. Tampoco se menciona la posibilidad de que, una vez que el CTBG decida una apelación, tenga la facultad de ordenar los recursos adecuados para el solicitante, incluyendo la desclasificación de

información. En esa línea, la LTAIPBG no recoge que el gobierno tenga la obligación de demostrar que no operaba en violación de las reglas en el proceso de apelación.

En lo que se refiere a sanciones y protecciones recogidas en la LTAIPBG, nos encontramos con una regulación pobre que no cumple las expectativas esperables para corregir a aquellas autoridades públicas que se nieguen a revelar información ya que: no recoge un sistema, ni mediante medidas correctivas ni a través de la imposición de sanciones; no gozan de inmunidad legal los miembros del órgano de supervisión para los actos realizados de buena fe en el ejercicio de sus funciones; no se concede inmunidad a otros organismos que liberen información de buena fe según los criterios legales establecidos; no se recogen protecciones legales contra la imposición de sanciones a aquellos que divulguen información que den a conocer actos no acordes con la ley. De igual forma, no se recogen sanciones aplicables que pueden ser impuestas a aquellos que deliberadamente actúen para socavar el derecho a la información, entre otras cosas, mediante la destrucción no autorizada de información

A modo de resumen, podemos destacar los principales puntos débiles producidos por la falta de regulación y que no aparecen regulados en la LTAIPBG. Llama la atención que no hace mención alguna a aspectos tan importantes como son la obligación de ayuda a los solicitantes en su ejercicio del derecho de acceso.

En cuanto a la regulación que realiza sobre el procedimiento de solicitud, no hace mención a la obligatoriedad de celeridad en las respuestas por parte de los PP.PP ni a la exención de cuotas. Con respecto al derecho de información, no realiza una declaración de principios específica ni establece su prevalencia con respecto a otros derechos. Tampoco ensalza los beneficios del mismo.

En relación a las medidas de promoción, no obliga a los poderes públicos a divulgar las medidas adoptadas para cumplir con las obligaciones impuestas. En cuanto a las excepciones previstas en la LTAIPBG, no se regula la publicación de la información cuando desaparece la excepción o para aquella información de más de 20 años de antigüedad. De igual forma, la LTAIPBG no establece que las decisiones tomadas por el CTGB sean vinculantes, por lo que no queda regulado como un órgano supervisor

independiente con facultades plenas. Del mismo modo, la Administración Pública no tiene la obligación de demostrar que no ha actuado al margen de la ley durante el proceso de apelación.

En materia de sanciones y protección, tras el análisis realizado basándonos en criterios considerados importantes para la regulación del derecho de acceso, existe una regulación que no abarca los aspectos importantes para asegurar un correcto desarrollo del mismo. La LTAIPBG no recoge ni imposición de mecanismos de corrección por negaciones sistemáticas, ni la inmunidad del órgano de supervisión, ni la protección de denunciantes ni sanciones para quien socave el derecho de acceso a la información.

Tras el análisis de contenido, podemos apreciar que, además de a la CE, para encontrar referencias legislativas de ámbitos considerados importantes para el desarrollo adecuado del derecho de acceso es necesario recurrir hasta a cuatro regulaciones diferentes como son la LTAIPBG, la LRJAP, la LAECSP y la LRISP.

Podemos realizar un análisis estructural basándonos en la dispersión de la regulación que encontramos en la LTAIPBG de cada uno de los ámbitos analizados. Para ver el alcance de la ley tenemos que buscar en artículos que están en diferentes capítulos (artículo 2 LTAIPBG Capítulo I), (artículo 12, 13 y 18 Capítulo III LTAIPBG). Con las apelaciones ocurre algo similar, regulándose a través de artículos recogidos en dos títulos diferenciados de la LTAIPBG, encontrando en el Título I los artículos 20.2, 20.5, 23 y 24 que regulan las resoluciones y reclamaciones ante el CTBG; en el Título II los artículos Artículo 35, 36, 37,38 y 39 que regulan el CTBG, su composición, sus funciones y su régimen jurídico. Lo mismo ocurre en cuanto a las medidas de protección, encontrándolas en diferentes títulos de la LTAIPBG. Así, encontramos en el título primero los artículos 21 (Unidades de Información) y en el Título III los artículos 34 (Fines CTBG), 38 (Funciones CTBG). Incluso encontramos regulación en la disposición Adicional Séptima LTAIPBG. Todo esto hace pensar que la estructura de la ley no resulta del todo coherente con las materias que se tratan en cada uno de sus capítulos y artículos.

Con respecto a la cantidad de regulación por material y aquellos ámbitos que se deberían incluir según el análisis realizado, podemos ver ámbitos que acumulan una gran

cantidad de articulado y que, tras el análisis, quedan prácticamente carentes de regulación en cuanto a sus aspectos más importantes. Esto ocurre con el tratamiento del derecho de acceso a la información pública que abarca el Capítulo III. Engloba un total de 12 artículos de los 40 que incluye la ley y queda insuficientemente regulado como puede verse tras el análisis realizado, ya los aspectos más importantes no se ven tratados en la LTAIPBG.

En base a los hallazgos realizados, podemos concluir que abundan más los aspectos con regulación parcial o no regulados que aquellos que se caracterizan por estar correctamente regulados. Aun apoyándose en otras legislaciones, la LTAIPBG no cumple con las expectativas exigibles para el derecho de acceso a la información.

### **3. LA TRANSPARENCIA COMO PILAR DEL CAMBIO**

#### **3.1 DEFINICIÓN Y ALCANCE DE TRANSPARENCIA**

La Real Academia Española define el término de transparencia en su primera acepción como “Cualidad de Transparente”, entendido este último como “Que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse” ó “Claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.”

Aplicando el término al ámbito de la gestión pública, autores como Cerrillo i Martínez (2012), profesor de Derecho administrativo de la Universitat Oberta de Catalunya, la define como el conocimiento por parte de los ciudadanos de lo que sucede en el seno de las AA.PP. El autor considera la transparencia como un mecanismo de fortalecimiento del Estado de derecho, un principio de buena gobernanza, y esta se ha relacionado también con los derechos humanos.

García Añón (2012) la definen como un conjunto de normas que reconocen la información en manos de las entidades públicas como un bien de dominio público al que el ciudadano tiene derecho de acceder en base a sus derechos de libre expresión y el de información.

Velasco Rico (2013), Profesora de Derecho Administrativo, establece que en el ámbito administrativo, la transparencia se refleja de un lado en la existencia de reglas, comportamientos y actitudes por parte de las AA.PP e instituciones públicas y, por otro lado, se materializa en el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información pública desde el punto de vista de la ciudadanía.

El concepto de transparencia hace referencia a la apertura de las instituciones y a la claridad de su funcionamiento, estableciendo un flujo de información de las organizaciones públicas al dominio público. Guarda relación directa con el acceso a la información en manos de las AA.PP. acercándolas a los ciudadanos y posibilitando una mayor participación en los asuntos que les conciernen. Consiste en gestionar y administrar a la vista del público.

El concepto de Administración transparente para De la Nuez (2008) supone una administración que pone a disposición de los ciudadanos la información y los datos en una forma útil, accesible, y fácil de interpretar para que éstos puedan participar activamente en la toma de decisiones y en el control de su ejecución. Implica la voluntad de claridad de las instituciones en relación a sus actos, a como los adoptan y al contenido de los mismos. Consiste tanto en facilitar el acceso a la documentación en manos de las instituciones como en dar a conocer los procesos de tomas de decisiones haciendo públicas las razones que la fundamentan. De esa voluntad se deriva la exigencia de uso de un lenguaje administrativo y normativo sencillo y comprensible por parte de los ciudadanos. Una actitud por parte de los PP.PP que se caracterice por una gestión transparente y en la que el acceso a la información sea un trámite sencillo tiene implicaciones directas en la propia gestión, dotándola de mayor eficacia y eficiencia. La transparencia pública consigue acercar la Administración a los ciudadanos.

Villoria (2014a), catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos I, afirma que dado la complejidad de las gestiones publicas hoy en día, un control jerárquico de nivel departamental es claramente insuficiente. Por ello, la transparencia en la gestión fomenta el buen control de los resultados y del gasto ya que permite que se haga de forma coordinada entre diferentes organismos públicos. Permite

la colaboración entre AA.PP y entre estas y todos los agentes de la sociedad civil maximizando la eficiencia y la eficacia de la acción de los PP.PP.

Para Ramírez-Alujas (2011), Fundador, profesor y coordinador del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, la transparencia abre una vía de participación y colaboración ciudadana permitiendo la valoración de la gestión y las políticas públicas que se realizan por parte de los PP.PP.

La transparencia también proyecta efectos beneficios sobre la economía según afirma Villoria (2014b) a la luz de los datos económicos proporcionados por los organismos públicos que ayudan a los inversores, productores y consumidores a tomar decisiones adecuadas.

Otro aspecto a destacar relacionado con la transparencia es la rendición de cuentas. Se trata de un procedimiento mediante el cual los gestores públicos informan y justifican sus actos, decisiones y motivaciones para someterlas a juicio tanto público como de las autoridades competentes para ello. No puede haber una valoración y seguimiento de la gestión por parte de los ciudadanos si los PP.PP no facilitan información sobre la misma.

Se pueden diferenciar dos formas de rendición de cuentas como destaca Barreda (2011): por un lado, la rendición horizontal, que consiste en el control entre poderes del estado a través de agencias estatales destinadas a este fin; y, por el otro, la rendición vertical que incluiría tanto la participación activa de la población en los procesos electorales como el seguimiento de la gestión por parte de los ciudadanos y medios de información. No puede existir una rendición de cuentas vertical si los actores implicados en ambas formas de rendición de cuentas no disponen de información suficiente, fiable y estructurada.

Como afirma Brugue (2009) la transparencia permite encontrar ineficiencias pero la Administración debe dar explicaciones y asumir las responsabilidades que se deriven de esas acciones y rendir cuentas frente a los ciudadanos por su gestión. De lo contrario, la separación y desconfianza entre ambos se acentuará y la actuación de los entes públicos se verá deslegitimada.

Del desarrollo del concepto de rendición de cuentas, llegamos al concepto de

transparencia abordado en su relación con la corrupción. Se puede percibir que la ausencia de la primera tiene mucho que ver con la aparición de la segunda tanto sobre todo en los casos de corrupción derivados de la gestión inadecuada de recursos públicos. En este aspecto, la transparencia se presenta como un refuerzo de la vigilancia de las instituciones por parte de los ciudadanos ya que los controles internos parece que no hay funcionado como debieran dado la situación actual. Este es el enfoque de la transparencia que realiza la LTAIPBG. En el preámbulo podemos ver que la regulación de la transparencia se presenta como una necesidad reclamada por la sociedad para el control.

Es destacable que nuestro ordenamiento jurídico recoge de forma amplia la regulación de transparencia en la gestión del dinero público como puede verse en la Ley de Contratos del sector público, en la normativa de subvenciones, en las normas que regulan el acceso al empleo público... Por ello, cabe plantearse si realmente la exigencia de transparencia mediante regulación legal es suficiente para conseguir que se afiance como un medio real y eficaz para evitar prácticas corruptas en la gestión de recursos. La LTAIPBG lucha contra estas prácticas mediante políticas disuasorias que buscan corregir actitudes por temor a las consecuencias jurídicas que puedan derivarse de ellas como puede verse en la exigencia personal de responsabilidades del artículo 23.2 a 7 de la LTAIPBG. Posee influencia positiva que se basa en un poder disuasorio proveniente de la potestad propia del Derecho. Un aumento de la transparencia pueda también reducir estas actuaciones no deseables por miedo a la difusión pública de las mismas y a la exposición de aquellas a la opinión pública. Pero partiendo de que la corrupción tiene implicaciones éticas y morales que la regulación legal no es capaz de abarcar, la ley se reduce a tener muy poca influencia en la lucha contra la corrupción.

## 3.2 LA TRANSPARENCIA COMO DERECHO DEMOCRÁTICO FUNDAMENTAL

El concepto de democracia tiene su origen en la combinación de las palabras *demos* (pueblo) y *kratos* (poder o gobierno) pudiéndose sintetizar su significado en el gobierno del pueblo. Es un sistema que permite organizar al conjunto de individuos para una convivencia ordenada política y socialmente distribuyendo el poder entre todos los ciudadanos. Éstos eligen a los titulares de los órganos de gestión y de gobierno que representan los intereses del pueblo y administran los recursos públicos. Pero no es suficiente con estructurar el poder de forma democrática es necesario también adoptar valores y conductas democráticas que sustenten el sistema participativo y plural que requiere la democracia.

El derecho de participación se entiende como el que tienen las personas de formar parte de la vida política junto con la discusión de los asuntos públicos en los que quieran participar. La participación no se reduce a expresar la opinión mediante procesos electorales. La participación incluye el derecho a expresar opiniones a partir de estar informado sobre todos los asuntos públicos, garantizando una ciudadanía libre que permite la crítica y el control al ejercicio del Poder.

Este concepto se encuentra directamente relacionado con un amplio acceso a los documentos oficiales ya que la participación sólo es posible si la Administración pública ofrece la información sobre asuntos de interés público. Por ello, para fomentar la participación se requiere que los entes públicos sean transparentes en cada proceso en el que intervengan. Solo de esta forma se consigue una sociedad plural y participativa. La participación de los ciudadanos garantiza una mayor efectividad de las políticas públicas ya que se genera una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones que elaboran las políticas. Se fomenta también una gobernanza mucho más eficiente y efectiva.

La transparencia y el derecho a la información pública permiten que el ciudadano conozca y comprenda la gestión que se está llevando a cabo por parte de los PP.PP. Son conceptos que permite medir el grado de avance y madurez de una democracia. La falta



de transparencia institucional y la desaparición del control en la gestión producen un deterioro tremendo en la calidad democrática. No sólo es sinónimo de carencia de democracia y de comunicación con el ciudadano sino, también, de opacidad y de ocultación de datos que pueden provocar la indefensión de las personas

La democracia exige participación y con ello una amplia libertad de expresión y de opinión. Así, podemos considerar la libertad de opinión como un modo de hacer efectivo el derecho a la información. Es un derecho del ciudadano a formarse una opinión sobre los asuntos públicos, por lo que se deduce el deber de la administración de fomentar el flujo de información para que puedan generarse opiniones fundadas. Es necesario recibir información para ejercitar el derecho a la libertad de expresión sobre asuntos públicos. Si no se da esta premisa, las opiniones pueden estar vacías contenido. La comunicación pública es necesaria para que los ciudadanos puedan formarse una opinión con respecto a los asuntos públicos que le atañen y sustentar uno de los principales valores democráticos, la participación. Por ello es necesario que accedan a las fuentes de información pública.

La relación entre la libertad de expresión y el derecho a la información posibilita que los ciudadanos puedan participar en el espacio público ofreciendo opiniones, ideas y críticas, pudiendo generarse sinergias entre los PP.PP y la población. El derecho a recibir información pública enriquece el debate de la opinión pública libre. Cualquier persona puede opinar o informar sin que el poder público obstaculice las cuestiones de interés general. Así, el régimen democrático debe caracterizarse por la transparencia en el ejercicio del poder y por el acceso a la información por parte de la ciudadanía. La sociedad podrá participar en los asuntos públicos en la medida en que sea nutrida de información sobre los entes públicos. En este sentido, el derecho a la información se presenta como un instrumento en manos del ciudadano para desarrollar su autonomía moral, para formar parte de los asuntos públicos, para ejercitar de manera más consciente sus derechos políticos y para valorar la actuación de la AA.PP.

La información y discusión de asuntos públicos fortalece al Estado democrático. El principio democrático como base del derecho de acceso a la información surge en la

sentencia C-58/94, Reino de los Países Bajos contra Consejo, de fecha 30 de abril de 1996. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Juez consideró que existía conexión entre el principio democrático y el derecho de acceso reconocido a favor de los ciudadanos. En particular se encontraba vinculado al principio de la transparencia del proceso legislativo y el acceso a los documentos legislativos. En la sentencia se establece que dicha transparencia es una condición esencial de la democracia, no siendo una simple cuestión organizativa interna de las instituciones. Se perfila de esta forma un acceso de los ciudadanos lo más amplio posible para reforzar tanto el carácter democrático de las instituciones como la confianza de los ciudadanos en la Administración.

En palabras de Olmedo Palacios (2014), el derecho de acceso a la información pública es imprescindible para la formación de una opinión pública que actúa de base para el funcionamiento democrático de la comunidad política, situándolo al mismo nivel que la libertad de información y de la que participa según jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH). Por todo ello, el Derecho a la información pública debe ser considerado un derecho democrático fundamental y, como tal, debe tener un tratamiento más allá del que le otorga la LTAIPBG.

Milans del Bosch (2015), jurista especializado en derecho público y la defensa contenciosa de los intereses de las personas físicas y jurídicas ante la Administración, afirma que la LTAIPBG ha configurado un derecho de acceso a la información pública de naturaleza puramente administrativa. Se configura como un derecho subjetivo derivado de la transparencia y anclado en el artículo 105 b) de la Constitución Española (CE). Tanto organizaciones civiles de nuestro país como expertos nacionales y extranjeros han defendido la configuración del derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental vinculado a la libertad de información. Incluso en el Informe previo del Consejo de Estado sobre el proyecto de ley se indica que debería haber en la misma una referencia al artículo 20 de la CE donde se consagran las libertades públicas informativas.

La Constitución reconoce y protege en el artículo 20.1.d el derecho "a comunicar o recibir

libremente información veraz por cualquier medio de difusión” garantizando la libertad de recibir y comunicar información. El derecho de acceso a la información pública y la transparencia de los PP.PP puede justificarse en el derecho a una comunicación pública libre reconocida en el anterior artículo. En la expresión “derecho a la información” se encuentra implícita la facultad de estar informados, de buscar y de tratar de conocer la información. Esto se argumenta a partir de la interpretación de dicho artículo 20 a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que sí que reconocen la facultad de investigar o buscar. Del mismo modo, el artículo 20.1.a CE protege el derecho “a expresar y difundir ideas y opiniones”, las cuales, para ser fundadas, deben basarse en información veraz como anteriormente se ha mencionado. Por tanto, la información y la posibilidad de acceder a ella juega un papel muy importante para el ejercicio del derecho a expresar opiniones.

Por último, el derecho “a participar en los asuntos públicos” implica que los ciudadanos se involucren de forma activa en aquellos asuntos que le son de su interés. Para ello, los entes públicos deben facilitar toda la información que posean para que se produzca una participación real y efectiva. Puede decirse que del desarrollo del derecho a la libertad de expresión y de las libertades informativas así como el derecho de participar en los asuntos públicos se ha originado un nuevo derecho de acceso a la información en manos de las AA.PP. Se trata de un derecho que permitirá a los ciudadanos participar en la sociedad de forma activa gracias a la información que los entes públicos les proporcionen. El tratamiento del derecho de acceso como derecho fundamental se podría haber realizado mediante una Ley orgánica igual que se hizo con el derecho fundamental a la Protección de los datos de Carácter personal que tampoco aparece explícitamente entre los derechos fundamentales y se aprobó a partir del párrafo 4º del artículo 18. El reconocimiento de un derecho fundamental anclado en el artículo 20 CE y no como un mero derecho administrativo que afecta a la parte administrativa de los PP.PP hubiera hecho innecesaria la argumentación del título competencial que se encuentra en la disposición final octava de la LTAIPBG. La evolución social exige que las respuestas jurídicas se adapten a las necesidades de una sociedad en constante cambio. Por ello, la legislación puede dar lugar a la aparición de un nuevo derecho fundamental igual que

ocurrió con el derecho fundamental a la protección de datos personales.

Existe una enorme distancia entre los estándares internacionales de transparencia y el derecho de acceso a la información pública que desarrolla la LTAIPBG. La opción elegida por los legisladores no sigue a la mayoría de la doctrina española y difiere de la orientación que las instituciones internacionales atribuyen a la transparencia. En el ámbito europeo, existe un proceso de reconocimiento del derecho de acceso a la información y transparencia como derecho fundamental. La evolución del derecho de acceso en la Unión Europea se caracterizó por un inicio tímido de cara a la transparencia y acceso a la información. Tras numerosas regulaciones, en el año 2007 con el Tratado de Lisboa sigue el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y se le otorga fuerza jurídica a la Carta de Niza. Durante todo este proceso, los sujetos obligados a hacer pública la información y a dar trámite a las solicitudes de acceso que recibieran se fue incrementando notablemente, pasando de ser una política de buen gobierno a un derecho constitucional comunitario sobre el acceso a la información pública. Así, la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea establece en el artículo 42 contenido en el Título V, Ciudadanía, que:

”Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.”

Finalmente el derecho de acceso a la información pública se construye como un derecho fundamental. De igual modo, el acceso a la información pública se presenta como parte integrante de la libertad de información del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en los últimos años, de modo que sería contenido del artículo 20. 1 d de la CE. En este sentido, Fernández de la Riva (2014), profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid, afirma que tanto TEDH, el Comité de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa y la Unión Europea mantienen el carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública, mientras que en nuestra ley solo es un

derecho administrativo. Concluye que la LTAIPBG no reúne los requisitos mínimos para adaptarse a las leyes de transparencia de países de nuestro entorno, ni a la normativa internacional a la que España aspira cumplir.

Tanto en su alcance teórico como en su ejercicio práctico, el derecho de acceso a la información pública se configura como un pilar necesario para el funcionamiento de la democracia debido a la necesidad de que los actos de gobierno sean públicos en cualquier estado democrático. El acceso a la información, además de complementar la libertad de expresión se presenta como un derecho que fortalece la autonomía de las personas y les permite llevar a cabo un plan de vida según su libre decisión. Entendiendo el derecho a la libertad de expresión como la facultad de dar y recibir información, el acceso a la información pública es un elemento necesario para ejercer dicho derecho.

Los ciudadanos ejercen su derecho de participación y elección de sus representantes apoyados por la libertad de expresión y el libre acceso a la información. Así lo exige un sistema democrático representativo y participativo. Por ello, es necesario garantizar el derecho de acceso como un derecho fundamental para dotarlo de la importancia que se merece en cualquier estado democrático y convertirlo de esta forma en eje de toda acción de las entidades públicas frente a los ciudadanos que deberán promoverlo y respetarlo.

## 3.3 LA LEGITIMACION DEL PODER EN UN ESTADO DEMOCRATICO

### 3.3.1 TIPOS DE LEGITIMIDAD

De las múltiples acepciones y análisis realizados por los diferentes autores a lo largo de la historia, destacaremos sólo algunos de los conceptos que puedan ser interesantes para nuestro objeto de estudio.

Max Weber (1993), sociólogo e historiador considerado por muchos como un padre fundador de la sociología moderna, sostiene que en toda sociedad humana existen unos determinados sistemas de interacciones e interrelaciones sociales entre los diferentes integrantes que la componen. Detrás de éstos, casi siempre, se esconde un sistema estructurado de dominación. El autor define la dominación como la capacidad de ciertos individuos y grupos de suscitar la obediencia más o menos voluntaria de otras partes de la sociedad. Introduce una diferencia importante con respecto al poder simplemente impuesto ya que el poder legitimado, la dominación, se mantiene porque la gente está convencida de que someterse y obedecerla les dará resultados positivos. Ampliando esta visión a lo que corresponde con el poder político, se entiende que la perpetuidad del mismo depende de la creencia de los gobernados de que, en gran medida, así tiene que ser. La dominación no funciona correctamente sin la colaboración de una parte importante de los que obedecen. Si por algún motivo el vínculo se deteriora, las resistencias se multiplican y el poder se ve obligado a hacer malabarismos para mantener su autoridad.

Villoria (2014b) distingue tres tipos de legitimidad: por un lado la legitimidad pragmática, vinculada a la cobertura directa de necesidades e intereses para consolidar bienestar públicamente garantizado; por otro la legitimidad cognitiva, en la que el objetivo central es la ausencia de cuestionamiento, la aceptación de la existencia de forma natural de los programas y estructuras gubernamentales correspondientes; y, por último, la que más nos aporta a nuestro estudio, la legitimidad moral que trata de responder a la pregunta de si los procesos y las formas de hacer las cosas son deseables en sí mismas por reflejar valores de nivel superior.

Por último, es destacable la definición que realizan Diez, Blanco y Prado (2010) citando a Suchman (1995) que define la legitimidad como la percepción o asunción generalizada de que las actividades de una entidad son deseables, correctas y apropiadas en el marco de un sistema de normas, valores, creencias y definiciones construido socialmente.

### **3.3.2 EL PODER LEGITIMADO EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Podemos establecer una relación directa entre la percepción de legitimidad del poder y la obediencia obtenida sin necesidad de recurrir a la coacción por parte de aquellos que reciben las directrices del mismo. Weber afirma que la autoridad se reconoce al considerarse legitimada y existe un consenso entre los miembros de su comunidad en cuanto a aceptarla como tal. La legitimación del poder es pilar en el que se sustenta el gobierno en un sistema democrático y, por su parte, el principio democrático es la clave en la legitimidad y organización de los órganos de gobierno. Para analizar la legitimidad del poder en nuestra sociedad, nos centraremos en el alcance que ésta debe tener en un estado democrático basado en la representatividad, nuestra forma de organización política actual.

Nuestra democracia se basa en la representación política y por eso se denomina representativa. Los candidatos elegidos deben representar al pueblo -no solamente a quienes votaron por ellos- y defender sus intereses en los órganos de gobierno. El pueblo elige mediante elección a sus representantes que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones. El poder de los representantes emana de la soberanía popular, así como el poder de aquellos deriva en los entes públicos para el ejercicio y gestión de los asuntos públicos.

Rodríguez Carrillo (2011) afirma que el representante popular se encuentra en su cargo por mandato del pueblo. Por tanto, no es él quién manda sino el que recibe el mandato tanto para ocupar una posición como para conducirse en ella de acuerdo con los intereses de la población. El pueblo soberano autoriza la actuación de sus representantes por un tiempo determinado delegando en ellos la capacidad de tomar decisiones. Dado

que se trata de una delegación y no de una cesión, los titulares legítimos del poder podrán evaluar el uso que se ha hecho del mismo.

Siguiendo a López Hernández (2009), profesor titular de Filosofía del Derecho, podemos distinguir dos vertientes de la legitimidad. Por una parte, la legitimidad es de origen, en el acceso al poder. En segundo lugar, la legitimidad en el ejercicio de ese poder, en el cumplimiento de los requisitos de actividad que los administrados consideran adecuados.

En democracia, como recoge Uvalle (2002), la legitimidad política la confieren los ciudadanos con sus votos y las instituciones tienen la capacidad de otorgar el poder en nombre del pueblo. Las instituciones y su gestión de los asuntos públicos se legitiman por origen en el sistema político, que le confiere una legitimidad de carácter institucional. Dado que nuestro objeto de estudio no se centra en la legitimidad de origen en la democracia, analizaremos la legitimidad centrándonos en el ejercicio de poder.

Un sistema político legítimo de origen no es suficiente para legitimar toda la actuación que se deriva de él. La legitimación de origen ha de revalidarse día a día en el ejercicio del poder. Se requiere una legitimidad de ejercicio ya que si no se dan ambas condiciones, se producen deslegitimaciones de la actuación. La legitimidad de los PP.PP dependerá no solo de su actuación basada en el sometimiento a la ley y al derecho derivada del mandato constitucional de los artículos 9 y 103 de la CE. El principio de legalidad lleva también implícita la necesidad de un referente ético, que lleva a la búsqueda de la transparencia, la honestidad, la lucha contra el fraude y la corrupción. Del mismo modo, dependerá también de su actitud ética derivada del principio de responsabilidad al que deben adecuar sus actuaciones. Este principio hace referencia a la rendición de cuentas y a la ética profesional. La responsabilidad o irresponsabilidad en el ejercicio de su actividad afecta a su imagen proyectada a los ciudadanos.

La legitimidad de los PP.PP requiere de un ejercicio del poder adecuado por parte de las instituciones. La gestión pública será legítima si el sistema de valores bajo el que se rige es el socialmente aceptado como legítimo y cumple las expectativas de los titulares del poder: los ciudadanos. La legitimidad de la actuación se basa en la adecuación de sus metas y valores a los referentes que el ciudadano desea para la acción pública en



general. La legitimidad derivada del ejercicio del poder la otorgará la ciudadanía que, en función del comportamiento de los PP.PP, la reforzarán o la debilitará. Esta es una de las bases de la legitimidad del poder en nuestro sistema actual; los ciudadanos y su participación en los asuntos públicos son vitales para el desarrollo de su sociedad. La participación ciudadana, el ejercicio del gobierno y la representación deben someterse a principios de observación necesaria por parte de los titulares del poder.

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos puede generarse de muchas maneras pero sin duda lo más importante es que dicha participación se genere dentro de un marco verdaderamente democrático donde las conductas individuales y grupales se conduzcan con base en reglas mínimas que regulen los alcances de los derechos y obligaciones de cada uno. Para que el ciudadano sea capaz de valorar si la gestión pública se ajusta a sus expectativas es necesaria una mayor implicación de los ciudadanos en la actividad pública para conocer cómo se actúa y bajo que propósitos y motivaciones. El ciudadano debe ser partícipe de la gestión para que pueda evaluarla. Solo así se podrá legitimar el ejercicio de poder en su nombre.

La formación de una opinión con respecto a la actuación de los PP.PP por parte de los ciudadanos es necesaria para poder valorar la gestión de los mismos. Por ello, el principio de transparencia postula la legitimación de la actividad pública, haciéndola visible y comprensible desde el punto de vista de las razones que la fundamentan. De Vega García (1996), catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, considera que vivimos en un mundo en el que el conjunto de informaciones que se ponen en circulación en la sociedad viene determinadas por los criterios e intereses de los medios de comunicación, dueños de los centros generales de información. La interpretación y el sentido de los contenidos informativos son los que los mismos medios les confieren. Por ello, la opinión pública sobre la actuación de los PP.PP no puede reducirse a aquella que se forme de la información divulgada por estos medios. Debe ser una opinión capaz de controlar y legitimar el ejercicio del poder y para ello debe estar fundada en datos que conformen información veraz que se ajuste a la realidad y sin distorsiones o influencias por intereses externas.

En un estado democrático, la transparencia en los asuntos públicos se presenta como una condición necesaria desde el punto de vista de la información a la que se hace referencia. La información pública, por el hecho de ser pública, es propiedad de los ciudadanos. No es de la administración que la genera sino de la sociedad. La Administración no puede hacer uso privativo ni un uso injustificado de la misma dado que no le pertenece y, por ello, no debe decidir o autorizar la consulta. Si función es facilitar y decidir sobre el acceso a la misma por parte de los ciudadanos como aspecto sustancial y justificador de la propia existencia del documento público.

El Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos establece en su exposición de motivos que « el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos: fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se reafirme su legitimidad». En este sentido, Robert Dahl (1992) afirma que la posibilidad de democracia en las organizaciones estatales contemporáneas está íntimamente asociada a la posibilidad de que el *demos* ejerza el control último sobre el programa de acción que, por delegación, llevan a cabo sus élites. Para ello se requiere de una masa crítica de ciudadanos bien informados, bastante numerosa y activa. En este contexto, la transparencia es un requisito necesario para una ciudadanía informada que supervisará la gestión que los PP.PP llevan a cabo por delegación de poder. Cuando la ciudadanía no tiene los elementos necesarios para cumplir con su papel de titular del poder delegado que exige la democracia, el ejercicio del mismo se deslegitima. La falta de transparencia y el secreto en la información solo sirve para actuar sin control y con posibilidad de hacerlo arbitraria e impunemente. Rodríguez Uribe (1999) afirma que esto supondría tanto la desaparición de la opinión pública como el fin del Estado democrático de Derecho

Según De Vega (1998), en nuestra democracia se aprecia un conflicto entre la legitimidad de origen y la de ejercicio que se hace notoria en la mayoría de casos cuando se confrontan los PP.PP que representan los intereses de los ciudadanos y los poderes privados. En la confrontación normal entre PP.PP y poderes privados estos últimos aprovechan con esmero las disfuncionalidades y problemas que encierra la representación democrática para establecer sus criterios e imponer su voluntad. Afirma

que en la actualidad, este choque de intereses se resuelve en la mayor parte de los casos en favor de los intereses privados. Así, se arrebatada la fuerza que debe tener en un estado democrático el ejercicio del poder en defensa de los intereses generales frente a los intereses privados. De esta forma, la representación se basa más en un acto simbólico que en ejercer las funciones políticas y de actuación encomendadas que dieron lugar a su creación y legitimación. Cuando se produce esta crisis de la representación ciudadana y de la actividad política es produce la deslegitimación y se causa el alejamiento de los ciudadanos de los asuntos públicos.

### **3.3.3. VALORES DE UN ESTADO DEMOCRATICO**

La democracia actual forma gobiernos y autoriza programas políticos. Se sustenta simplemente en un método de elección y en un conjunto de procedimientos. Se trata de una democracia formal en la que la legitimidad de dichos gobiernos se basa en contar con el consenso explícito en los resultados electorales.

Pero existen una serie de principios que van ligados al concepto de democracia que no se ven reflejados si se reduce la misma a un simple formalismo como son la libertad, la igualdad, la participación y la publicidad de los actos por ser un gobierno y una gestión delegada del pueblo hacia sus representantes. Así, el derecho de acceso a la información pública se encuentra vinculado directamente con el principio democrático, de publicidad, de transparencia y de participación que cualquier estado democrático debe respetar.

Arenilla (2012), director del Instituto Nacional de Administración Pública, recuerda que el principal objetivo de la Administración es garantizar derechos y libertades de los ciudadanos. Por una parte, éstos tienen derecho a conocer el funcionamiento de los servicios públicos. Por otra, las administraciones tienen la obligación de rendir cuentas. Deben convertir al ciudadano en un sujeto de derechos y obligaciones para que sea un ciudadano democrático conformador de derechos.

#### **LA LIBERTAD**

Libertad significa que cada uno puede hacer lo que de acuerdo con su conciencia sea

correcto con el límite fijado en el respeto a los derechos ajenos. En términos políticos, los límites de la libertad personal y de grupo están determinados por el respeto a las leyes que rigen la vida de la sociedad y, en general, del sistema político. Libertad y legalidad encuentran una estrecha relación en la conformación de una sociedad basada en los principios elementales de la democracia.

Salazar, L. y Woldenberg, J. (2001) diferencian dos sentidos decisivos de libertad. El primero remite a la posibilidad de actuar sin interferencias ni amenazas. Es una libertad frente a los demás y frente a las instituciones sociales y políticas. El segundo sentido hace referencia a la libertad democrática que significa la capacidad de autogobernarse o autodeterminarse y de asumir como legítimas sólo las obligaciones y vínculos que cuenten con su aprobación tácita o explícita. Hace referencia al derecho de cada individuo de participar en sociedad y de ser ciudadano políticamente activo. Este sería el enfoque que sostiene el principio democrático fundamental de la soberanía popular. Sólo se es libre cuando se participa de forma activa en la vida en sociedad, pues sólo así puede decirse que al obedecer a las leyes y a las autoridades constituidas cada uno se obedece a sí mismo y no a un poder externo y ajeno.

García Becerra (2002) afirma que la única autoridad legítima es la que deriva del consenso expreso, de la participación activa de todos los ciudadanos que forman el pueblo soberano. Dicha participación implica también una ciudadanía informada capaz de hacer realidad el derecho de autodeterminación de los individuos.

## IGUALDAD

Más allá del concepto de igualdad de derechos sociales y ante la ley de los individuos – es decir, más allá de su raza, sexo, color...- el valor de igualdad tiene implicaciones que trascienden al ámbito social de participación democrática como es el derecho de votar y ser votado, de constituir partidos políticos con la ideología de su preferencia, el derecho de libre expresión y asociación. El respeto a este principio de igualdad garantiza que en la sociedad todos tendrán las mismas oportunidades de expresión y que su voz será respetada.

## PARTICIPACIÓN

Como se ha mencionado anteriormente, las democracias modernas se basan en el principio de democracia representativa. Los grupos sociales y los individuos deben ser representados en los órganos de gobierno para que sus opiniones tengan un lugar de expresión y sean escuchadas.

En este sentido, el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad (2013) afirma que los ciudadanos deben poder canalizar su conocimiento, su opinión y su compromiso hacia su Gobierno. En esa línea, el gobierno ha de estar en disposición de aprovechar los vastos recursos que suponen el caudal de conocimiento y experiencia del conjunto de la sociedad y ponerlos al servicio del bien común. La participación no sólo permite a los ciudadanos expresar su opinión sobre los asuntos públicos que les afectan sino que también permite a las AA.PP acceder al conocimiento y percepción que tiene la sociedad civil sobre su actuación. Como afirma el Foro de la Sociedad Civil<sup>5</sup>, la participación ciudadana es el segundo eje que debe conducir a una Administración Pública más eficiente.

Para evaluar los distintos grados de participación ciudadana, Arnstein (1969) elaboró la figura metafórica de la escalera de la participación. La escalera cuenta con ocho peldaños. Los más altos representan un mayor grado de poder de la ciudadanía. Los peldaños inferiores se consideran modelos de participación "engañosa", "no-participación" o sustitutos de una verdadera participación. Los escalones de la zona media corresponden a un grado de "formulismo" y no llegan a la etiqueta de "poder ciudadano". En este nivel se encontraría clasificada la participación ciudadana en esta etapa democrática. Puede verse ampliada la información sobre la escalera de participación en el Anexo 2. De la propia escalera se deduce que la transparencia es esencial para la participación no manipulada. Por ello, es necesario que los PP.PP respondan, expliquen y justifiquen sus decisiones a través del dialogo abierto y del debate con la sociedad civil.

---

<sup>5</sup> Asociación que aboga por una sociedad civil que se manifiesta participativa y corresponsable del devenir de la vida pública y colectiva

En este aspecto, Villoria Mendieta (2012) afirma que existe una relación muy intensa entre participación y transparencia, del mismo modo que ello se vincula a rendición de cuentas. El mayor nivel de control y seguimiento de la actividad pública por parte ciudadana se da cuando existen niveles de transparencia y niveles de participación superiores. Concluye que los máximos niveles de transparencia activa y pasiva y de claridad son precisos, culminándose con ello un espacio público que refleja los ideales de la buena gobernanza.

## **PUBLICIDAD**

El principio de la publicidad, como define Fuenmayor Espina (2004), implica dar a conocer, poner a disposición de los ciudadanos por todos los medios que sea posible, las razones o fundamentos que motivaron la toma de decisiones y la gestión de los recursos. Cada Administración Pública debe difundir la información que generen o que tengan en sus manos.

Una actitud transparente basada en la publicidad de la información por parte de los PP.PP permite a los ciudadanos tener un mayor conocimiento de las actividades que realizan, cuestión vinculada al carácter democrático de su gestión. La información debe ser publicada como exigencia del propio principio democrático de cualquier Estado.

Los PP.PP deben poner los datos a disposición de los ciudadanos de la forma más rápida y sencilla para acceder a ella con el fin de que éstos puedan ejercer su derecho de acceso a la información pública y actuar como parte interesada en los asuntos que le afecten respetando así los derechos y deberes que se derivan de su propia naturaleza de pública. La información que maneja la Administración debe ponerse a disposición de los ciudadanos precisamente por el hecho de ser pública. Los PP.PP deben poner los medios para que dicha información pública sea de fácil acceso dado que toda acción pública viene motivada por el interés de los ciudadanos.

Los presupuestos, la ejecución presupuestaria, los gastos corrientes y muchos otros aspectos relacionados con la gestión de los recursos públicos por parte de las diferentes administraciones deben estar accesibles para los ciudadanos sin restricciones. Las

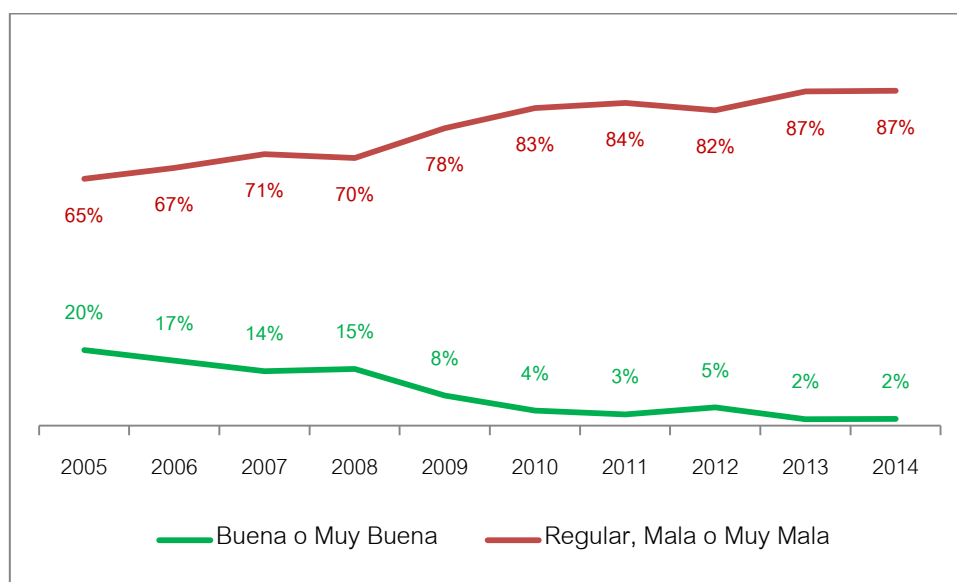
restricciones deben establecerse con el objetivo de proteger intereses que sean moralmente superiores a los que se ven mermados con la falta de transparencia.

### 3.4. REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA

La democracia, además de representar la soberanía popular, abarca una serie de actitudes y conductas necesarias en la sociedad para poder hablar de una democracia plena. No basta con el simple hecho de que la ciudadanía acuda a las urnas el día de las elecciones. Al contrario, la democracia, su construcción y fortalecimiento constante requieren de la participación activa de la ciudadanía en todos los aspectos de su vida social y política. La calidad democrática depende del flujo de información entre el Poder Público y los ciudadanos.

En estos momentos vivimos una crisis en el sistema de representación política y un elevado grado de escepticismo y desconfianza del papel de los PP.PP y sus gestores. Esto se deduce tanto de la valoración de la situación política actual como de la perspectiva de evolución de la misma. Podemos ver de forma clara como la situación política no cumple con las expectativas ciudadanas.

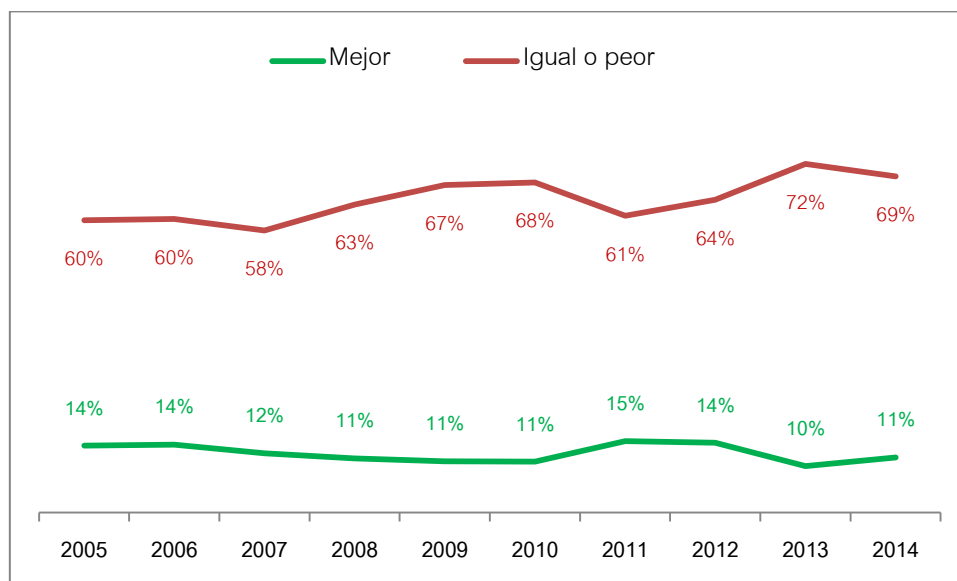
GRAFICO 1. VALORACION DE LA SITUACIÓN POLITICA - Evolución histórica



Fuente: CIS – Representación: Elaboración propia: 21/03/15 [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/sA301010020.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/sA301010020.html)



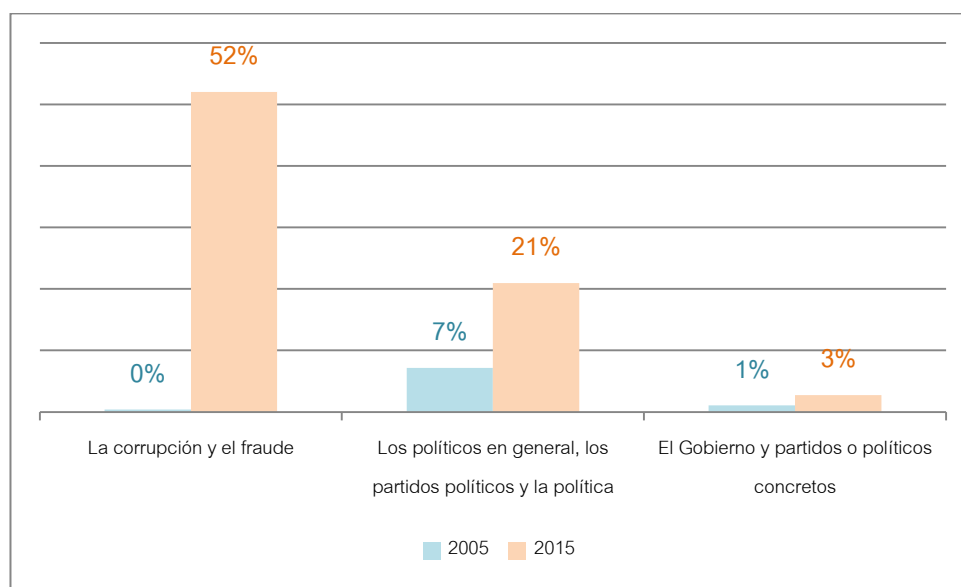
## GRÁFICO 2. PROSPECTIVA SITUACIÓN POLÍTICA – Evolución Histórica



Fuente: CIS – Representación: Elaboración propia: 21/03/15 [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/sA301020030.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/sA301020030.html)

De igual forma podemos apreciar como la corrupción y la política han pasado a formar parte de las preocupaciones principales de los ciudadanos en los últimos años. Se trata de una muestra clara del escepticismo y la desconfianza comentada con respecto a los PP.PP.

### GRAFICO 3. PERCEPCION DE PROBLEMAS RELACIONADOS COMPARATIVA 2005 Vs 2015



Fuente: CIS – Representación: Elaboración propia: 21/03/15 [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html)

Pendás (2015), director del Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, afirma que la desafección actual del ciudadano necesita como respuesta una regeneración democrática basada en la transparencia. Los ciudadanos, verdaderos titulares de la soberanía, deben recuperar el poder frente a los PP.PP y éstos últimos deben estar a la altura de las exigencias que requiere la representatividad que se les ha otorgado y la gestión de los recursos públicos que se les encomiendan. Para ello es necesario que los ciudadanos no tengan la sensación constante de que aquellos que representan y gestionan sus intereses han dejado de tenerlos como única justificación de su actuación. La gestión pública no debe sustentarse en su capacidad para gestionar información secreta a espaldas de los ciudadanos. No debe sustentarse en la ocultación, tiene forzosamente que basarse en la transparencia. Lo que a todos afecta por todos debe ser conocido.

Alli Aranguren (2013) resalta como principios de la buena gobernanza esenciales para que sea democrática, los de apertura, la participación, la responsabilidad y la eficacia como base de la regeneración. Veamos uno a uno:

a) Apertura: Persigue la transparencia de las instituciones y la comunicación activa trabajando de forma más abierta, desarrollando una comunicación más activa y utilizando un lenguaje accesible para el público en general para fomentar la confianza en las instituciones. En este sentido el artículo I-50.1 del Tratado de la Constitución Europea dispuso que «a fin de promover una buena gobernanza y de asegurar la participación de la sociedad civil es necesario aplicar al máximo nivel posible el principio de apertura.

b) Participación: implicar a todos los interesados en la elaboración y ejecución de las políticas comunes «amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas para generar mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones a través del principio participativo.

c) Responsabilidad: Para que las instituciones respondan por las consecuencias de las acciones que les incumban con claridad y mayor rotundidad en el desarrollo y aplicación de las políticas.

d) Eficacia: Para poder evaluar los resultados e impactos, es preciso tomar las decisiones en el momento y escala adecuados y poder cuantificar los resultados. Esto solo es posible si se establece un círculo de información entre Administración-ciudadano-Administración. El autor afirma que la transparencia permite que la apertura y la participación sean reales y efectivas por el conocimiento de los propósitos, estudios, actividades, documentos, etcétera de los PP.PP.

De la Nuez (2013a) concluye que la transparencia es una cuestión de voluntad por parte de los PP.PP. Por ello, un organismo público puede ser muy transparente sin necesidad de que se apruebe ninguna ley y los ciudadanos pueden también exigir transparencia de una forma efectiva sin necesidad de esperar ninguna Ley.

### **3.4.1 CONFIANZA, TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA**

Una de las cuestiones más relevantes tratadas durante el I Congreso Internacional sobre Transparencia y retos de la Democracia eficiente es la transparencia tanto desde la

perspectiva política como la administrativa. Los expertos coincidieron en que ésta es una cualidad inherente al funcionamiento de las instituciones políticas y al manejo de los caudales públicos, cuando se plantean cuestiones como la democracia eficiente y la regeneración.

La confianza institucional y la satisfacción con el funcionamiento del sistema democrático por parte de la ciudadanía es el sustento fundamental para su funcionamiento. Ciudadanos con altos niveles de confianza resultan fundamentales para la legitimidad del orden democrático y para dotar de estabilidad al sistema social. Es un requisito para el desarrollo de una efectiva participación política y con ello la base del principio democrático. La merma de la confianza ciudadana da lugar al debilitamiento de las instituciones. Los ciudadanos esperan que sus gobernantes y gestores sirvan al interés de forma eficiente. Si perciben que las instituciones no se rigen con el único fin del bien común aumenta la desconfianza con respecto a si son capaces de desarrollar de forma adecuada la gestión encomendada. La participación en la vida pública por parte de los ciudadanos se reduce cuando no existe dicha confianza. Producto de esa merma en la confianza se debilitan la cohesión social y la consecución de los objetivos comunes.

El principal motivo que ha causado la pérdida de la confianza anteriormente comentada es la corrupción que ha surgido en los últimos años en los PP.PP tanto a nivel de gobierno como de gestión. Además de costes económicos, la corrupción implica la desconfianza hacia la propia organización. Cuando esa confianza es pobre, los ciudadanos no están motivados para participar en la vida pública, lo que debilita la cohesión social y el logro de objetivos comunes. Mejorar la transparencia de los gobiernos colocaría al ciudadano como protagonista de la vida política fortaleciendo la cohesión social y el logro de objetivos comunes.

Del mismo modo, la confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones públicas está directamente relacionada con la sensación de no oscurantismo y de apertura con respecto a la gestión que se realiza. La transparencia refuerza a políticos y gestores honestos y capaces. Aquellos que actúan con claridad, con respeto a la legalidad y están dispuestos sin trabas a hacerse responsables de sus actos mediante la rendición de

cuentas de su gestión, ven en la transparencia como una aliada ya que refuerza su posición y aumenta la confianza proyectada de cara a los ciudadanos.

Es indispensable recuperar la confianza y credibilidad de todas las instituciones públicas. Para ello, es necesaria una gestión sin secretos que actué como base. La transparencia es un buen comienzo. Quien actúa de forma correcta no tiene por qué justificar su actuación mediante la opacidad sino mediante su difusión. Por ello, el derecho de acceso a la información pública no tiene que apreciarse únicamente como un mecanismo de seguimiento y control contra la corrupción en a las administraciones y entidades públicas. Es un mecanismo que puede fomentar esa recuperación de la confianza entre los ciudadanos y sus gestores.

### **3.4.2 UN NUEVO MODELO DE GESTION**

Todos los gestores públicos acumulan información en su capacidad de servidores del bien común y, por lo tanto, esta información pertenece a los ciudadanos. Ha llegado el momento en que los gestores públicos fortalezcan sus roles como responsables de lo público. En palabras de Zapico (2013), es tiempo para conectar la gestión por resultados con las políticas de gobierno abierto y buscar a través de la transparencia que los organismos públicos: controlen resultados de forma coordinada e inter-organizativa; que se busque la participación ciudadana y su colaboración en el control de los objetivos y del gasto público; que se evalúen los resultados e impactos con participación de los afectados. Se trata por tanto de una participación en una doble dirección: los ciudadanos pueden, a través del conocimiento que tienen de las actuaciones públicas, participar en su definición y ejecución; también, las Administraciones tienen la posibilidad de contrastar directamente con un grupo amplio de ciudadanos o empresas la corrección de sus decisiones y de su ejecución en términos de impacto en sus destinatarios.

La disponibilidad de tecnologías hacen este objetivo factible y manejable. Las tecnologías ya están disponibles y, en muchísimos casos, ya se utilizan con éxito (redes sociales, redes profesionales, plataformas web especializadas...). Internet ha puesto de manifiesto las enormes posibilidades que ofrece una plataforma de participación en la que el conocimiento de diferentes fuentes puede ponerse en común y compartirse. Frente

a este nuevo paradigma que ofrecen las nuevas tecnologías, De la Nuez (2008) afirma que el concepto de participación que maneja todavía la Administración Pública es más bien pasivo siendo el ciudadano un receptor del mensaje y no un participante activo que propone, dirige y hace el seguimiento de las actuaciones. La autora afirma que la transparencia administrativa junto con la tecnología que la hace posible ofrece ventajas tanto para el control y ejecución de las decisiones como para la dinamización económica asociada al manejo de la información pública.

### 3.4.3 EL BUEN GOBIERNO Y LAS POLITICAS ABIERTAS

De acuerdo al Libro Blanco sobre Gobernanza en la Unión Europea (2001), la Buena gobernanza se refiere al conjunto de reglas, procesos y conductas que afectan a la forma en la que se ejerce el poder, en concreto, en lo relacionado con la apertura, la participación, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia. Por tanto, un buen gobierno es aquél que promueve instituciones que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia, la coherencia, la participación, la integridad, y la objetividad o imparcialidad en el servicio al interés general.

Como afirma Ferreira Rubio (2012), miembro del *Board internacional de Transparency International*, la transparencia es central en el ejercicio del gobierno. No es democrático que un gobierno niegue el acceso a la información pública a sus ciudadanos. La noción de buen gobierno o gobernanza tiene en la transparencia uno de sus principales ejes ya que: puede contribuir a fortalecer la gobernanza a través de políticas públicas orientadas al desarrollo humano y al crecimiento económico; puede facilitar el control y la participación; puede mejorar los niveles de integridad en la gestión pública, recomponiendo así los lazos de confianza entre gobernados y gobernantes.

El ciudadano debe ser el protagonista por excelencia de la vida política. Como afirma Rodríguez-Arana (2012), la participación ciudadana no se refiere únicamente a una participación directa en los mecanismos políticos de decisión sino al protagonismo civil de los ciudadanos. Hacen falta instituciones democráticas y de calidad que generen crecimiento y buen gobierno, entendido como que el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo. Son necesarias instituciones que promuevan que los gestores públicos y la propia sociedad actúen de forma cooperativa y eficiente evitando

así conductas extractivas por parte de los gobernantes y desintegradoras por parte de la sociedad.

Villoria (2012b) recuerda en este sentido que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo propuso una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esos principios o características son: estado de derecho (imparcialidad), legitimidad y voz (participación y orientación para el consenso), transparencia y rendición de cuentas, rendimiento (capacidad de respuesta, eficacia, eficiencia), dirección (visión estratégica) y equidad (acceso universal, incluidas las minorías, a oportunidades de mantener y mejorar el bienestar propio).

También la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos <sup>6</sup> estima que el Buen Gobierno: ayuda a fortalecer la democracia y los derechos humanos; mejora la prosperidad económica y la cohesión social; reduce la pobreza; impulsa la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales; y ahonda en la confianza en el gobierno y la Administración Pública. Es esencial que se conozcan las necesidades reales de los ciudadanos.

La idea de transparencia está directamente relacionada con las políticas de *open government* y Gobierno Abierto, políticas que van más allá de la transparencia como mero acceso a documentos y abren la vía para un modelo de gobierno que trata de combinar participación, colaboración, conocimiento, mejor regulación y rendición de cuentas. En según explica De la Nuez (2011), el gobierno abierto consiste en abrir a través de internet la información y la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos, de forma que estos puedan, de una parte, disponer de un mayor conocimiento, información y control sobre las actuaciones de sus políticos y gestores públicos y, de otra, intervenir, colaborar y participar en dicha gestión, facilitando la rendición de cuentas de políticos y gestores. Se trata de acercar de nuevo la gestión política a los ciudadanos facilitando el acceso a la información pública de manera libre, gratuita y técnicamente sencilla. Para ello, se precisa del establecimiento de los mecanismos y procedimientos para la

---

<sup>6</sup> Organización cuya misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

colaboración y participación ciudadana así como facilitar la exigencia de la rendición de cuentas.

#### **3.4.4 LA ETICA COMO COMPLEMENTO DEL DERECHO MODERNO**

Vivimos un momento en el que los servidores públicos han perdido la confianza y el apoyo de aquellos a los que prestan el servicio. La recuperación de la confianza en su gestión requiere mayor profundidad de la que puede aportar la regulación que se realice al respecto. Como afirma Villoria (2000) se pueden buscar vacíos legales que permitan actuar de forma poco ética si la organización o el directivo sólo busca no incumplir lo que la ley establece. Por ello es necesario generar hábitos éticos buenos en los servidores públicos. No es suficiente con el cumplimiento de las normas y se precisa revisar el papel de la ética para exigir unas administraciones públicas con una cultura ética que fortalezca su actividad

Por su parte, de Miguel y Bañón (2012) apuntan que el Derecho moderno conforma la estructura del grupo y dirige su dinámica a través de un marco jurídico para el ejercicio del poder. Se sustenta en el poder, pero sólo en una de sus dimensiones, la potestad. La problemática surge, como recuerdan citando a Vanney (1999), en que para que la potestad perdure debe tener un reconocimiento social, de otro modo, estaríamos ante un poder cuyo ejercicio no sería legítimo. La otra dimensión del poder es la autoridad que funciona como "límite a la potestad cuando ésta no actúa con arreglo al establecimiento del orden social" (Vanney, 1999, p.41). La ética está investida de este tipo de poder de manera que su cumplimiento no depende de la potestad sino del reconocimiento. Tanto la norma jurídica como la ética son de obligado cumplimiento pero esta última se diferencia de la primera en que su acatamiento se alcanza a través del convencimiento. El cumplimiento basado en la autoridad no nace ni de la de la fuerza para ser cumplido. Para alcanzar este reconocimiento es prioritario un cambio en la cultura organizativa de la Administración Pública. Esto requiere como punto de partida y esencial que se conozcan las necesidades reales de los ciudadanos y de esta forma que las administraciones recuperen la confianza.

Conseguir una gestión pública orientada al ciudadano en todos los sentidos pasa por la



necesidad de formar a gestores públicos en el comportamiento ético de forma que interioricen los valores que todo estado democrático de derecho debe potenciar y sean los primeros que los defiendan desde su propio convencimiento de hacerlo por el bien común. Por ello, es necesaria una actitud proactiva de los PP.PP para conseguir una gestión basada en una estructura y cultura organizativa sustentada en una ética sólida que ponga su referente en el servicio al ciudadano. Los Códigos de conducta o los propios códigos que la propia organización quiera darse ayudan en el desarrollo de una cultura organizativa ética. Así, valores éticos como la imparcialidad, objetividad, neutralidad, legalidad, eficiencia, justicia, servicio al interés público y servicio a la sociedad en general deben ser los que rijan a las Administraciones públicas según establece principalmente la CE. Otros valores como la integridad, honestidad, transparencia, acceso a la información, equidad, responsabilidad, rendición de cuentas, confidencialidad, respeto a los secretos oficiales, profesionalidad, ausencia de intereses privados, no confluencia de intereses privados y públicos, evitar conflictos de interés, obediencia, respeto a los recursos públicos, lealtad, fidelidad al Estado, amabilidad y humanidad fueron recogidos por el Código de Buen Gobierno y por el EBEP.

Sin embargo, aun disponiendo de valores éticos reconocidos por las diferentes regulaciones, ello no impide que la ciudadanía desconfíe de los gestores y la clase política como se ve reflejado en los gráficos del Anexo 3 comentados. Esta desconfianza deriva en su mayor parte por el incumplimiento de los valores éticos de forma continuada. La transparencia se presenta como una aliada en este sentido ya que promueve el comportamiento responsable de los servidores públicos. La ética pública, ayudada por el gobierno abierto, debe volver a recuperar un conjunto de valores asociados tradicionalmente con el servicio y la función pública, tales como la honradez, la laboriosidad, la eficacia, la atención y el servicio al ciudadano, la imparcialidad, la objetividad y la cualificación técnica, que realizan la dignidad del trabajo en el sector público.

Es importante destacar que es necesaria una actitud proactiva de las Administraciones Públicas para conseguir un funcionariado con una ética sólida que tenga el servicio al ciudadano como referente ya que la responsabilidad ética puede fomentarse con el

establecimiento de principios de actuación pero nunca imponerse, pues la ética depende en gran parte de la responsabilidad del individuo.

## 4. LA TRANSPARENCIA APLICADA A LOS CONCEJALES

Antes de adentrarnos en la cuestión específica de la transparencia aplicada a los concejales haremos una breve mención a la legislación existente en relación a la transparencia y al acceso a la información para establecer el marco municipal en el que se encuadra la LTAIPBG tras su aprobación.

La LTAIPBG desarrolla el Derecho de acceso a la información pública y a participar en la gestión municipal pero dicha regulación debe respetar el orden de jerarquía normativa y convivir con normativa de rango inferior que también es de aplicación. En referencia al encuadre constitucional, hay que atender a lo preceptuado en el artículo 105.b de la CE y desarrollado, con carácter general, en los artículos 35 y 37 LRJPAC. Adicionalmente, la normativa de régimen local prevé la obligación de los EE.LL de facilitar y garantizar el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos en diversas de sus normas. Así, recoge expresamente el derecho a recibir información sobre la actividad de la Administración municipal en los artículos 18.e, 69.1 y 72 de la LBRL, en el artículo 231 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (en adelante ROFEL) y en los artículos 231 y 235 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RBEL). El derecho a recibir información sobre la Administración municipal incluye: el derecho a dirigir solicitudes a la Administración en relación a todos los expedientes y a la documentación municipal, previa petición razonada; la obligación de los Ayuntamientos de facilitar la información sobre su actividad a todos los ciudadanos y el favorecimiento por parte de la Corporación del desarrollo de asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos a las que facilitarán la más amplia información posibles.

De la misma forma, se incluye el derecho a recibir información sobre la actividad del Pleno de la Corporación recogido en el artículo 70 de la LBRL y en los artículos 88, 227, y 228 del ROFEL. Esto implica que: las sesiones del Pleno deben ser públicas; los acuerdos que adopten las Corporaciones Locales se deben publicarse o notificarse según dispone la Ley; todos los ciudadanos pueden obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones Locales y sus antecedentes, así

como a consultar los archivos y registros y la información pública en los términos legalmente previstos.

También queda cubierto el derecho a participar en la gestión municipal y los asuntos de la vida pública local mediante los artículos 18.1.b, 70.bis.1 y 71 de la LBRL y en el artículo 228 del RBEL junto con el derecho a recibir información sobre una solicitud vinculada al acceso a una actividad y su ejercicio, a través de la llamada ventanilla única, y utilizando formularios normalizados recogido en el artículo 70.bis.4 de la LBRL.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, es importante hacer referencia a la LAECSP. Esta resulta de aplicación a la totalidad de entidades que integran la Administración Local y tiene por objeto la mejora y la modernización de los servicios públicos. También contempla la ampliación de la participación de la ciudadanía en la Administración para reforzar la democracia local significativamente. Para ello, ofrece información de carácter institucional y desarrolla aplicaciones de participación electrónica. La LAECSP pretende garantizar: los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de los deberes por medios electrónicos; el acceso electrónico de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo; el principio de igualdad para aquellos ciudadanos que no utilicen las Tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC); un trato común y próximo de los ciudadanos ante las administraciones; la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica y de conformidad con las garantías previstas en la LRJPAC; la obligatoriedad de que las administraciones utilicen las nuevas tecnologías de la información de conformidad con la Ley; la seguridad en la implantación y uso de las TIC; la disponibilidad; el acceso; la integridad; la autenticidad; la confidencialidad; y la conservación de los datos, informaciones y servicios.

Es de reseñar que previamente a la entrada en vigor de la LTAIPBG contábamos con una amplia regulación relativa al derecho de acceso en el ámbito municipal.

#### **4.1 SITUACIÓN TRAS LA ENTRADA DE LA LEY**

Con carácter general, la LTAIPBG amplía y refuerza el referido derecho, configurándolo como de obligado cumplimiento por el conjunto de poderes públicos. Las EE.LL son destinatarias íntegras de las obligaciones derivadas de la LTAIBG como recoge el

artículo 2 de la LTAIPBG con respecto al ámbito de aplicación al incluir a entidades que integran la Administración Local. El artículo 5 de la LTAIPBG prevé los principios generales en que ha de basarse la publicidad activa de las EE.LL, sus órganos y organismos, mientras que los artículos 6, 7 y 8 LTAIPBG determinan qué información debe ser objeto de publicación (información institucional, organizativa y de planificación, de relevación jurídica y económica, presupuestaria y estadística).

Con respecto a los términos de altos cargos que realiza la LTAIPBG a lo largo de su contenido relación al ámbito local que nos ocupa, es interesante destacar en que la modificación del artículo 14 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo refiere la consideración de alto cargo municipal a: alcaldes, concejales y demás altos cargos de los municipios capitales de provincia o de capital de comunidad autónoma de las EE.LL de más de 50.000 habitantes; a cargos de alta dirección en organizaciones sindicales, empresariales o partidos políticos españoles, sin que ninguna de estas categorías incluya empleados públicos de niveles intermedios o inferiores.

La principal diferencia con respecto a los organismos públicos de la AGE y las CC.AA se encuentra en la entrada en vigor de la LTAIPBG. Así, la disposición Final Novena dispone que el Título II que recoge la normativa sobre el Buen Gobierno entra en vigor con carácter inmediato mientras que la regulación relativa a la transparencia e información se difiere en un año en el caso de la AGE y las EE.LL privadas y de dos años para las CC.AA y EE.LL. Se otorga un periodo de transición tanto a las C.AA como a las EE.LL para la organización y dimensionamiento de sus recursos materiales, personales y autonómicos.

El Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos (2014) elaboró el Test de Aplicación municipal de la Ley de Transparencia. Se trata de un estudio sobre la aplicación municipal de la LTAIPBG realizado tras 6 meses de su entrada en vigor. En julio de 2014 finalizó el estudio que analizaba la situación de los 144 municipios españoles de más de 50.000 habitantes. Su objetivo general consistía en valorar en términos cuantitativos el grado de ajuste actual de los ayuntamientos a la LTAIPBG con respecto a la calidad y adecuación normativa y a la facilidad de acceso a

dicha información para así establecer la situación y punto de partida del ámbito local y adecuarse a las obligaciones de la LTAIPBG. El informe se llevó a cabo con un indicador de elaboración propia, a partir de una recogida homogénea de información realizada mediante un cuestionario aplicado a las páginas webs municipales. Este cuestionario se agrupaba en 4 bloques de información o apartados siguiendo el texto de la Ley: Información institucional organizativa y de planificación, Información jurídica, Información económica, presupuestaria y estadística y solicitud de acceso a la información. Con respecto a los resultados obtenidos por los municipios de más de 50.000 habitantes se observa una situación de necesidad de mejora de la transparencia dado que un 47% de la muestra no llega al aprobado, siendo el promedio de puntuación total de 2,64 puntos sobre 5,00, es decir, apto por la mínima. El equipo investigador concluyó que un 82% de la muestra debe mejorar su situación para cumplir con la LTAIPBG. A fecha de realización del estudio (julio 2014) se estima que existe un déficit en la aplicación de la LTAIPBG que ofrece un gran recorrido para que las administraciones locales actualicen y mejoren sus mecanismos de información ciudadana. Los resultados de este estudio permiten situar el punto de partida de cada ayuntamiento y definir el camino que queda por recorrer hasta la fecha prevista de entrada en vigor (diciembre de 2015).

En este sentido, Villoria (2015) señala que es sorprendente ver cómo mientras la LTAIPBG tiene una *vacatio legis* de dos años para los gobiernos locales y CC. AA, numerosos gobiernos locales tienen plenamente aplicada la norma en lo relativo a publicidad activa desde hace más de un año. Para ello, hace referencia al Índice de Transparencia en los Ayuntamientos (ITA) de Transparencia Internacional, en el que se parecía que en 2012 varios ayuntamientos obtuvieron la puntuación máxima (100), lo cual quiere decir que algunas corporaciones, hace un año, tenían incorporadas a sus páginas web los datos que ahora les requiere la LTAIPBG. De esta afirmación se deduce que la actitud transparente por parte de algunas EE.LL supera incluso a las intenciones de transparencia que el legislativo ha querido plasmar en la LTAIPBG. No obstante, el autor puntualiza que la transparencia activa a través de la red es el primer paso y que también habrá que ver cómo se implementa el derecho de acceso a documentos.

En relación al contenido de la LTAIPBG y su aplicación en el ámbito local, Campos Acuña (2014) afirma que con la LTAIPBG sucede lo mismo que con la mayoría de normas que tienen por destinatarias el conjunto de las AA.PP, es decir, que no tiene en cuenta las peculiaridades organizativas y de funcionamiento de las EE.LL. La autora afirma que las condiciones organizativas de cada administración determinarán la intensidad en su cumplimiento a la hora de proceder a la ejecución. La adecuada dotación de medios, recursos personales y materiales en ejercicio de la potestad de auto-organización y ejercicio ponderado de la potestad reglamentaria situarán a las EELL en el camino adecuado con respecto a la regulación y aplicación de los objetivos buscados por la LTAIPBG.

Acuña (2014) afirma que la regulación contenida en la ley es incompleta ya que no ofrece la totalidad de las claves necesarias para su aplicación a las EE.LL. Entiende que en ausencia de normativa autonómica que ofrezca soluciones en este sentido, se plantea la necesidad de aprobar una ordenanza municipal de transparencia.

Ante el conocimiento de las dificultades que se pueden encontrar muchas EE.LL para afrontar la redacción de una ordenanza con dicho contenido, la Federación española de Municipios y Provincias ha promovido un proyecto de redacción de una ordenanza tipo que dé respuesta a las principales inquietudes jurídicas y técnicas para resolver las lagunas regulatorias de las EE.LL. Pretende ofrecer una herramienta transversal que permita garantizar un rápido y eficaz cumplimiento de las obligaciones legales impuestas por la LTAIPBG al conjunto de las EE.LL.

Las obligaciones de publicidad activa recogidas en los artículos 6, 7 y 8 de la LTAIPBG permiten establecer una relación de la información que deben facilitar los EE.LL. En relación a las obligaciones de contenido institucional, organizativo y de planificación que recoge el artículo 6 de la LTAIPBG, se incluye la información relativa a las funciones que desarrollan los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley, la normativa que les sea de aplicación así como su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos, su perfil, su trayectoria profesional. Para Acuña (2014), no debe tener un contenido

puramente funcionarial que deje a un lado la organización política municipal sino que debe incluirla y hacerlo reflejando todos los niveles de puestos de responsabilidad (Jefaturas de Área, Servicio...etc.). El artículo 6.2 de la LTAIPBG incluye en este apartado el Plan de Legislatura, el Plan Estratégico Municipal, los Planes o Programas Sectoriales e instrumentos de naturaleza análoga, acompañados de los indicadores e informes de seguimiento. Así, hace referencia a la obligación de publicar planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. . En este sentido, Acuña (2014) destaca que este contenido no encuentra un soporte normativo directo para las EE.LL. Se basa en que no existe una obligatoriedad legal de contar con estos instrumentos que permita a los ciudadanos el conocimiento de los planes de acción municipal con el mismo grado de profundidad sino en función de cada Entidad. Esto da lugar a una falta de homogeneización del contenido por la ausencia de indicadores y estándares de calidad en algunos ayuntamientos.

Con respecto a las obligaciones de contenido Jurídico que recoge la LTAIPBG en su artículo 7, se deberán hacer públicos las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos. En este sentido, afirma Acuña (2014) que será necesario sistematizar la información dado que en muchos casos los documentos requeridos tendrán carácter interorgánico y será necesario generar un método de transmisión que garantice su inserción en el portal de transparencia. Del mismo modo, se deberán difundir según el artículo 7.b de la LTAIPBG los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. La publicación se realizará en el momento de su aprobación en el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen. Lo mismo ocurre con los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda a las EE.LL. Así, el artículo 7.c establece que cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública. La autora



afirma que con carácter general, las normas locales no se encuentran sujetas a dictamen preceptivo. Sin embargo, aquellos supuestos en los que se ha impuesto dicho dictamen deben ser también objeto de la publicidad activa. Es el caso de la previsión de dictamen sobre el proyecto de presupuestos y ordenanzas fiscales por el Consejo Económico y Social en aquellos municipios en que existe o el dictamen de los Consejos Sectoriales sobre la aprobación y modificación de instrumentos reguladores que afecten a su ámbito material.

En relación a las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, recogidos en el artículo 7.d, Acuña recuerda que el ejercicio de la potestad reglamentaria local no exige la previa elaboración de memoria de análisis de impacto normativo. En ese sentido matiza que la no exigencia no implica que su incorporación sea deseable desde el punto de vista de la técnica normativa. Con respecto a los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación recogidos en el artículo 7.e de la LTAIPBG, afirma que el gran volumen normativo actual no permite sistematizar en este punto los expedientes que insertan en su desarrollo un trámite de audiencia pública, sin perjuicio de lo establecido con carácter general por la LRJPAC.

En lo que respecta a las obligaciones de contenido económico, presupuestario y estadístico recogidas en el artículo 8 de la LTAIPBG, se establece también la obligada publicidad de contratos, convenios y subvenciones en los términos y condiciones recogidos en el precepto. Se prevé la publicación de los contratos menores cada tres meses pero no se menciona nada al respecto de la periodicidad en la que dicha información habrá de suministrarse con respecto a los contratos mayores. Este será por tanto un ámbito regulatorio de la propia ordenanza municipal. También se recoge en el artículo 8.1 de la LTAIPBG la publicación de los presupuestos, las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan. Esta previsión podría completarse con la inclusión de la totalidad de la documentación que integra dichos

expedientes como las alegaciones presentadas al mismo, los informes jurídicos y la liquidación presupuestaria. Con respecto a las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables, así como las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo recogidas en el artículo 8.1.f destaca que esta materia se encontraba sujeta a publicidad por el artículo 75 de la LRBRL. En este sentido, la LTAIPBG incorpora las indemnizaciones en referencia los puestos directivos. En relación a las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la AGE o asimilados, según la normativa autonómica o local recogidas en el artículo 8.1.g, se debe sustituir las referencias contenidas en el mismo por referencias a los miembros de la Corporación, Titulares de órganos directivos municipales y demás personal municipal para encontrar su aplicación en las EE.LL. (Acuña, 2014)

Con respecto a las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la LRBRL, el artículo 75.7 establece que las declaraciones deberán realizarse en los modelos aprobados por los plenos respectivos y, en varios momentos, durante el mandato: antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho. Respecto a su publicidad señala que serán publicadas con carácter anual y, en todo caso, en el momento de la finalización del mandato en los términos que fije el Estatuto municipal, sin perjuicio de su inscripción en Registros de intereses que tendrán carácter público. El problema para Acuña (2014) en este sentido se plantea por la indefinición de la figura del estatuto municipal pues no existe norma orgánica local con dicha denominación. La autora establece que podríamos asimilar esta figura con el Reglamento Orgánico municipal siendo el instrumento que se perfilaría como idóneo para dar respuesta a esta problemática, pudiendo recoger esta cuestión en la ordenanza sobre transparencia. La forma de publicación de estas, según recoge la LTAIPBG sobre la publicación de datos de terceros, es que se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares. Con respecto a la publicidad de información estadística necesaria para valorar

el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente que recoge el artículo 8.1.i de la LTAIPBG, será necesario que desde cada organización se establezcan los indicadores correspondientes para poder realizar los procesos de seguimiento y evaluación que permitan la obtención de los datos necesarios para ofrecer una mejora en los servicios públicos. Para ello, afirma Acuña (2014), sería necesario que cada entidad agrupe la información existente en la sede electrónica de forma sistemática según bloques temáticos.

En palabras de Chávez García (2014) la LTAIPBG pisa con firmeza en el ámbito estatal, con prudencia en lo autonómico y con indiferencia hacia el mundo local. Afirma que se trata de una regulación que es de obligado respeto por las CC.AA y en las EE.LL se debe entender que tiene carácter de mínimos. De todo ello se deduce que es necesaria una posterior regulación.

## 4.2 PROPUESTAS DE MEJORA

En relación al Derecho de acceso a la información pública en el ámbito local, Subirana de la Cruz (2014) ha elaborado una serie de actuaciones en las que propone una batería de medidas para reforzar y configurar al acceso a la información pública en la gestión municipal. Se trata de una propuesta amplia derivada de la entrada en vigor de la LTAIPGB. Propone como medidas para fomentar la participación y acceso una utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación basada en el ejercicio de lo previsto en el artículo 70.bis.3 de la LBRL donde se recomienda que las EE.LL y, especialmente, los municipios, impulsen la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para: facilitar la participación y la comunicación con los vecinos; la presentación de documentos; y la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

En relación a los plenos, propone la instalación de sistemas de megafonía o circuitos cerrados de televisión en la sala. Se trata de una propuesta que se encuentra prevista en el artículo 88 del ROFEL para ampliar la difusión auditiva o visual del desarrollo de la sesiones. Adicionalmente, sin perjuicio de lo establecido por el precepto, el público asistente a las sesiones no podrá intervenir ni manifestarse conforme o disconforme con las decisiones que se acuerden. Así mismo, se establece la posibilidad de que, una vez levantada la sesión, haya un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal.

La autora propone la creación de una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones por parte del Pleno para la defensa de los derechos de los vecinos tal y como recoge el 132.1 de la LBRL . De la misma forma y en base a la posibilidad recogida en el artículo 130 del ROFEL, propone la constitución de Consejos Sectoriales creados por el Pleno de la Corporación para canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales. Se trata de facilitar el desarrollo de las funciones de informe y propuesta en relación a iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo como recoge el artículo 130 del ROFEL.

De igual forma, propone crear una Oficina de Información basándose en el artículo 230 del RBEL, para canalizar toda la actividad relacionada con la publicidad de la actuación de las EE.LL y convocar consultas populares dado que los vecinos tienen derecho a participar en la gestión municipal. A tal efecto, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del gobierno de la nación, los alcaldes pueden someter a consulta popular aquellos asuntos de competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local según establece el artículo 71 de la LBRL.

Como mecanismos para fomentar la participación de la ciudadanía, podrían implementarse una serie de propuestas como puede ser publicar y actualizar el mapa del sitio web del ente local y las cartas de servicios municipales existentes así como el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en las mismas. Se propone publicar un reglamento de participación ciudadana así como el estado de tramitación y las incidencias de los procedimientos administrativos planteados por la ciudadanía, el número y características de las quejas y sugerencias de la ciudadanía y los resultados de encuestas de satisfacción a la ciudadanía. También sería interesante publicar una memoria anual sobre las actuaciones vinculadas a la responsabilidad social de la Corporación junto a un informe relativo al cumplimiento del código ético y/o de buen gobierno del Ente Local.

Para fomentar la información y atención a la ciudadanía, la autora afirma que deberían publicarse y actualizarse: los precios públicos de los establecimientos públicos; la información relativa a los servicios municipales y la oferta cultural; la información en la web sobre posibles incidencias en los servicios municipales. El municipio debería publicar en la web información actualizada sobre la situación medioambiental (contaminación del aire y acústica) así como en el tráfico del sitio web.

Sería interesante ofrecer un espacio en la web municipal para las diferentes asociaciones vecinas del municipio y permitir la existencia de foros de discusión en la web municipal, mesas ciudadanas para los planes estratégicos, consejos sociales sobre materias concretas, etc. Debería informarse sobre los consejos municipales de participación

ciudadana y facilitar encuestas y consultas *online* así como poner a disposición del ciudadano formularios normalizados, impresos y en línea existentes para la realización de trámites. Todo en ello en aras de poner a disposición de los ciudadanos un auténtico derecho de acceso a la información pública en el ámbito local.

Al igual que ocurre a nivel estatal y autonómico, la ausencia de indicadores homogéneos imposibilita la evaluación y control de la aplicación de la LTAIPBG. No disponemos de indicadores homogéneos que permitan el control y seguimiento por parte de la entidad municipal como un elemento integrado. Si los indicadores no se homogenizan, no podemos comparar entidades municipales. Esto nos impide determinar cuál debe ser el municipio que se tome como referencia para poder extrapolar la experiencia del aprendizaje de la transparencia con el objetivo de para aplicarla al resto de municipios. Este contexto dificulta la transferencia de propuestas de mejora. En lugar de ser un facilitador de la comunicación intermunicipal es un instrumento generador de ruido comunicativo. Conforme su diseño actual nos encontramos con un constructo que impide la retroalimentación de experiencias para fomentar el proceso de mejora continua.

Aunque estas deficiencias estructurales impiden una comparación objetiva entre unos municipios y otros hay espacio para la esperanza. La propia naturaleza de la ley impone un escenario de mínimos pero no de máximos. Así, deja abierta la posibilidad de autorregulación partiendo de los criterios de cada entidad. Por todo ello, podría ser objeto de consideración que desde las entidades locales ambicione una estandarización y homogeneización de criterios de evaluación para poder realizar comparativas y extrapolar los resultados al resto. Podrían promover e impulsar la creación de unos indicadores estandarizados para poder hacer una comparativa local. Eso les permitiría utilizarla para aplicar propuestas de mejora en relación a la transparencia. Si por criterios de tamaño de las entidades no fuera posible impulsarlo también se podría promover la formalización de indicadores homogéneos por parte de las Diputaciones y las CC.AA siempre que dicho impulso no supusiera una interferencia del principio de autonomía de gestión. Si fuera ese

el caso, siempre podrían servir como criterio recomendable pero no vinculante del buen hacer.

En definitiva, se trata de innovar incorporando la presencia de actores diversos como podrían ser los Colegios de Secretarios e Interventores. Estos colectivos profesionales pueden impulsar dicha homogenización a través de propuestas colegiales. De esta forma, estamos dando audiencia a un abanico más amplio de ciudadanía que puede estar representado por individualidades o por un conjunto de ciudadanos con intereses compartidos. Paralelamente, esto supondría un enriquecimiento de la democracia en un doble sentido. Por una parte, la incorporación de nuevos actores supondría una manifestación de una mayor madurez democrática. Por otra, se aceptaría que el impulso democrático no necesariamente debe hacerse a través de la *potestas* sino que, también, puede y debe hacerse a través de la *auctoritas*.

## 5. CONCLUSIONES

Este trabajo ha puesto de manifiesto que la solución para implantar una cultura de gestión pública basada en la transparencia no recae solo en el peso de la ley. Su papel es coprotagonista puesto que requiere conjugarse con una conciencia de deber político y moral. La ley establece los mínimos que se deben llevar a cabo con respecto a la transparencia pero, si no hay voluntad, el espíritu de la ley se puede tergiversar. En este contexto es donde se debe apelar al papel político y moral.

En este marco, la norma jurídica responde a contenidos de mínimos que, siendo necesarios, resultan insuficientes para atender a las demandas de transparencia como respuesta democrática. A través del derecho se puede garantizar el cumplimiento de la transparencia formal. Sin embargo, la transparencia en términos sustantivos requiere de algo más que la mera legalidad. Precisa un marco de respeto al espíritu de la ley y una voluntad de ser transparente.

Es innegable la necesidad de la Ley para configurar y proporcionar un marco de actuación con respecto a la transparencia en la AA.PP. De esa manera se puede exigir el cumplimiento de unos requisitos formales pero no garantizar que se vayan a cumplir los requisitos sustantivos. Los PP.PP pueden que ajustar su actuación a la ley con el único objetivo de no caer en un reproche jurídico sin tener motivación alguna por el objetivo de la transparencia. Esto puede dar lugar a la búsqueda de resquicios legales y lagunas mediante las cuales apoyar actitudes que no resulten del todo acordes con el objetivo que persigue la ley.

La transparencia pone en manos de los administrados herramientas suficientes para ejercer su responsabilidad como sujeto y actor del foro político. El ciudadano no puede ejercer la capacidad de control propia de la delegación si no tiene conocimiento de qué es lo que ocurre. Al delegar su acción en terceras personas, el ciudadano debe de tener



la capacidad suficiente para saber si su delegación se está llevando a buen término. Ese es el papel que juega la transparencia en el sentido de la representatividad política.

Es necesario resaltar que la transparencia en la democracia tiene dos dimensiones, una dimensión positiva y una negativa. La dimensión negativa de la transparencia consiste en la capacidad de fiscalizar y controlar la acción para enmendar posibles disfunciones. Se trata de ver la transparencia como método para que el ciudadano se asegure de que no se está actuando de forma incorrecta. Esta dimensión otorga seguridad y control, encontrándose directamente asociada con la *potestas*. Por su parte, la dimensión positiva consiste en la posibilidad de mostrar el buen hacer y, por derivación, de construir confianza y reforzar el espíritu democrático. Se toma conciencia de la imposibilidad de la opacidad para impulsar así la realización correcta de la gestión y, en ese caso, mostrar el actuar de modo transparente puesto que no habría razón por la cual tener que ocultarla. Esta dimensión construye confianza y liderazgo, relacionándose directamente con la *autoritas*.

El LTAIPBG enfatiza en la cuestión formal de la transparencia partiendo de un concepto mono dimensional y un sentido negativo de la misma. Sin embargo, la transparencia integral debería adicionar también su dimensión positiva. Ambas son dos dimensiones necesarias para defender (la primera) y promover (la segunda) un estado democrático.

En cuestiones formales, el derecho puede aportar mucho en lo que se refiere al establecimiento de los marcos de actuación. Sin embargo, precisa ser complementado en referencia a la preservación y, sobre todo, promoción del espíritu y la voluntad democrática. Estos aspectos no pueden regularse por imperativo legal. Por ello consideramos que un planteamiento exclusivamente legal es insuficiente. El impulso de la ley es necesario pero insuficiente en sí mismo para caminar hacia una gestión pública transparente. La LTAIPBG en su exposición de motivos señala unas deficiencias claras en

cuanto a la profundidad del concepto de transparencia que maneja. Parte de una dimensión negativa y evita reconocer su consideración de derecho fundamental.

El mensaje de esperanza es que el marco de la legalidad es de mínimos y no de máximos. La esfera de máximos se reserva a la libertad de acción y al contenido ideológico y democrático de sus ciudadanos. En todo caso, una sociedad democrática debe regirse por una gestión lo más transparente posible. Tal y como la entendemos nosotros, la transparencia es un concepto mucho más ambicioso que el que se desprende la regulación legal.

## BIBLIOGRAFIA

### PUBLICACIONES Y OBRAS CIENTÍFICAS

Alli Aranguren, J.C. (2013), Gobernanza Europea. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº XIV Zaragoza, 2013, pp. 19-49 [en línea]<[http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Areas/03\\_Revista\\_Aragonesa\\_Formacion/03%20Juan%20C%20Alli.pdf](http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Areas/03_Revista_Aragonesa_Formacion/03%20Juan%20C%20Alli.pdf)>

Álvarez Rico, M. (1979), El derecho de acceso a los documentos administrativos, *La Revista de documentación administrativa*, núm. 183, 1979, pp. 101 y siguientes. [en línea] <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=4386&path%5B%5D=4440>>

Arenilla, M. (2012), Jornada del INAP sobre “Gobierno abierto” en el “Día de Internet”. *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 9, Mayo de 2012 [en línea] <[http://www.inap.es/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b1da6c07-1ccb-4586-afe8-4299436399af/BFP\\_INAP\\_9.pdf](http://www.inap.es/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b1da6c07-1ccb-4586-afe8-4299436399af/BFP_INAP_9.pdf)>

Ares González, V. (2014), Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, Nº 33, Mayo 2014, pp. 25-51

Arnstein, S.R (1969), A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224

Bañón Gomis, A.J., De Miguel Molina, M. (2012), Alcance e influencia del anteproyecto de ley de transparencia sobre la ética en el ámbito público relacionado con la corrupción, *I Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos: Participación, Democracia y Gestión de la Escasez*, organizado por el Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, Madrid, España

Barreda, M (2011), La Calidad de la rendición de cuentas en las democracias latinoamericanas, *X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política*, Murcia Septiembre de 2011.

Brugué, Q. (2009), Una administración que habla es una administración que piensa, *Participación Ciudadana para una Administración deliberativa*, Capítulo 4.4 , pp. 55-72

Campos Acuña, M<sup>a</sup>.C. (2014), Las entidades locales ante las obligaciones de transparencia. Una primera aproximación la Ley 18/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Revista digital CEMCI* Número 23. Abril - septiembre de 2014

Català i Bas, A.H. (2001), *Libertad de expresión e información: La jurisprudencia del TEDH y su recepción por el Tribunal Constitucional*, Revista General de Derecho, Valencia 2001

Cerrillo-i-Martínez, A. (2012), La Contribución de las TIC a la Mejora de la transparencia administrativa, *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*. Vol. 188 - 756 Julio-Agosto 2012, pp.707-724

Chaves García, J.R. (2014), Transparencia administrativa y derecho a buen gobierno en el ámbito local (Ley 19/2019), *Escola Galega de Administración Pública*, Abril de 2014.

Dahl, R. (1992), *La democracia y sus críticos*, Paidós, 1992

Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos (2014), *Test de aplicación municipal de la ley de transparencia*. Julio 2014. [en línea] <http://www.sielocal.com/estudio/2542/Test-de-Aplicaci%C3%B3n-municipal-de-la-Ley-de-Transparencia>

De Miguel Molina, M., Bañón Gomis, A.J. (2012), Alcance de los códigos de conducta en la administración pública: la coregulación en la administración pública española ¿Mejora de la imagen o instrumento sancionador?. *Actas del XX Congreso EBEN-España-La imagen de la empresa en el siglo XXII*. Valencia 20-22 junio 2012 [en línea] <http://www.etnor.org/doc/Actas-XX-EBEN.pdf>

De Miguel Molina, M., Ribes, G., de Miguel, B.; De Val Segarra, M. (2007), El Buen Gobierno en la Administración Pública Española: Principios Incluidos y Excluidos. *XV Congreso Nacional de Ética de la Economía y de las Organizaciones El Buen Gobierno de las Organizaciones*. IESE Business School Barcelona. Junio 2007

De Vega García, P. (1996), En torno a la crisis de las ideas de representación y legitimidad en la democracia actual. *Revista jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, vol. 33, núm. 3; mayo-ago. 1999: pp.439-462

De Vega García, P. (1998), Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual, Volumen 141 de *Working papers*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1998

Diego Fernández de la Riva, M.S de (2013), *Transparencia y acceso a la información pública ¿son lo mismo? Por un derecho fundamental a acceder a la información pública*, Mayo 2013, pp.283-323.

Diego Fernández de la Riva, M.S. de (2014), *Participación, representación y Democracia*, XII Congreso de Constitucionalistas de España, Universidad de Salamanca, Abril de 2014

Diego Fernández de la Riva, M.S de (2014), El día después de la Ley de Transparencia. *Revista Jurídica de Castilla y León*. Número 33. Mayo de 2014, pp. 288-307

Díez Martín, F., Blanco González, A., Prado Román, C. (2010), Legitimidad como factor clave del éxito organizativo. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa* Vol. 16, Nº 3, 2010, pp. 127-143

Embrid Irujo, A. (1993), El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Algunas reflexiones en las vísperas de su consagración legislativa en La protección jurídica del ciudadano. *Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez*. Tomo I, Cívitas, 1993.

Expósito Gómez, E. (2013), Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa, *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza 2013 pp.361 – 403.

Fernández Ramos, S. (1997), *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons 1997

Fernández Ramos, S. (2013), El Acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y buen gobierno, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Vol.XIV , Zaragoza 2013, pp. 233-298

Ferreira Rubio, D.M. (2012), Pensar Para Proponer, *Conferencia del 25 de Octubre de 2012 en el Conversatorio Santiago, República pública Dominicana* [en línea] <<http://senaduriasantiago.com/notas-sobre-transparencia-y-calidad-de-la-democracia-por-delia-m-ferreira-rubio/>>

Fuenmayor Espina, A. (2004), El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública, *Unesco 2004*. [En línea] <[http://portal.unesco.org/es/file\\_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+D+E+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf](http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+D+E+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf)>

Fundación compromiso y transparencia (2013), La transparencia llega a los municipios. *Revista Compromiso Empresarial*, 18 de febrero de 2013 [en línea] <http://www.compromisoempresarial.com/transparencia-2/rendicion-cuentas/2013/02/la-transparencia-llega-a-los-municipios/>

García Añón, M. (2012), Algunas propuestas de cambio de texto del anteproyecto de ley de transparencia, *Centro de estudio políticos y constitucionales*, [en línea] <<http://www.cepc.gob.es/docs/ley-de-transparencia/propuestas-mar%C3%ADa-garc%C3%ADa-a%C3%B1%C3%B3n.pdf?sfvrsn=0>>

García Becerra, J.A. (2002), El Derecho a la información en México, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Derechos fundamentales y Estado. Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 775-782

Guichot Reina, E (2011), Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas. Documento de trabajo 170/2011

Guichot Reina, E. (2014), La nueva ley de transparencia, un reto para la gestión de las organizaciones públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Num. 6 zk./2014. pp. 94-107

López Hernández, J.(2009), El concepto de legitimidad en perspectiva histórica. *CEFD Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. pp. 154-166

Mestre Delgado, J.F (1998), *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (análisis del artículo 105 b) de la Constitución*, Cívitas, Madrid. 1998

Moreno González, G. (2015), El Derecho de acceso a la información pública en la ley de Transparencia: Una aproximación constitucional. *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad* Nº 8, Marzo – Agosto 2015, pp. 93-125

Muñoz Machado, Santiago (1980), El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, *Seminario sobre Relaciones Administración-Ciudadano: Información, Documentación y Libertades Públicas* Madrid 1980

Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (2013), *Estudio de la Demanda y uso de Gobierno Abierto en España*, Febrero 2013 [en línea] <[http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/demanda\\_y\\_uso\\_de\\_gobierno\\_abierto\\_en\\_espana.pdf](http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/demanda_y_uso_de_gobierno_abierto_en_espana.pdf)

Olmedo Palacios, M. (2014), La Ley 10/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, *Diario La Ley*, núm. 8237, 27 de enero de 2014.

Palomar Olmeda, A., Garcés, M. (2013), *La gestión de los fondos públicos: Control y responsabilidades*, Thomson Reuters - Aranzadi 2013

Pendás, B. (2015), Intervención I *Congreso Internacional sobre 'Transparencia y retos de la Democracia eficiente'*, Universidad Internacional de La Rioja

Piñar Mañas, J.L (2014), La Transparencia y el Derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Revista Catalana de dret Públic*, núm 49. pp.. 1-19

Pomed Sánchez, L. (1997), El acceso a los archivos administrativos: El marco jurídico y la práctica administrativa. *Revista de Administración Pública* 439 Núm. 142. Enero-abril 1997, pp. 439-479

Ramírez-Alujas, Á. V(2011), La política en la red, Ponencia para el *X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)*. Murcia. Septiembre 2011 - GT 5.11  
Open Government y ciudadanía digital [en línea ]  
<<http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/295.pdf>>

Rams Ramos, L. (2008), *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Editorial Reus 2008 Madrid, España

Ridao Martín, J. (2014), La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio Comparado. *Revista General de Derecho Constitucional*, Vol 19 [ en línea ] < [http://ridao.cat/wp-content/uploads/2014/10/JR\\_RGDC.pdf](http://ridao.cat/wp-content/uploads/2014/10/JR_RGDC.pdf)>

Rodríguez Carrillo, S. M. (2011), *Formación ética y ciudadana*. 8.º grado, Asunción. Vazpi SRL.

Rodríguez Uribes, J. M (1999), *Opinión pública. Concepto y modelos históricos*, prólogo de Gregorio Peces-Barba Martínez, Madrid, Marcial Pons, 1999.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2012), *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*. 2012. Madrid , España [parcial en línea ] <  
[http://www.editorialreus.es/static/pdf/primeraspaginas\\_9788429016987\\_elciudadanoyelpoderpublico.pdf](http://www.editorialreus.es/static/pdf/primeraspaginas_9788429016987_elciudadanoyelpoderpublico.pdf)>

S.Plotno, G.,Krause, M.,Lederman, F. (2009), Confianza en instituciones y satisfacción con la democracia. *Intersticios, Revista Sociología de Pensamiento Crítico*. Vol. 3(1) 2009 pp. 189-207 [ en línea ] < <http://www.intersticios.es/article/download/3380/2545>>

Sainz Moreno, F. (1980), El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1979), *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 24, 1980, pp. 118 y siguientes.

Salazar, L., Woldenberg, J. (2001), *Principios y valores de la democracia*, Instituto Federal Electoral México 2001

Sánchez Pomed, L..A. (1997), El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa. *Revista de Administración Pública* núm. 142. 1997

Sendín García, M.A. (2014), El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, *Revista Jurídica de Castilla y León*, Número 33. Mayo de 2014 pp. 190-214

Subirana de la Cruz, Silvia (2014), Transparencia y Buen Gobierno en la Administración Local, *l libro Practicum Local*, Capítulo 20, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 12 de Noviembre de 2014

Suchman, M. (1995) Managing legitimacy: strategic and institutional approaches, *Academy of Management Review*, Vol. 20, N. 3, pp. 571-610.

Uvalle Berrones, R. (2002), Los fundamentos institucionales de la gestión pública. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal. Octubre 2002 [en línea] <  
<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043511.pdf>>

Velasco Rico, C.I. (2013), Análisis en clave competencial del proyecto de ley estatal de transparència, derecho de acceso a la información y buen gobierno, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17, 2013, pp.279-328.



Villoria Mendieta, M. (2000), *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Tecnos – U. Pompeu Fabra, 2000

Villoria Mendieta, M. (2012a), *I Foro Transparencia y Buen Gobierno 2012*. Universidad Rey Juan Carlos I -TransparencyInternational.Madrid. 22 marzo 2012

Villoria Mendieta, M. (2012b), Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual. Fundación democracia y gobierno local. Publicación digital 2/2012 [en línea]<  
[http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia\\_ponencias2.pdf](http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf)>

Villoria Mendieta, M (2013), Hacia una gestión más transparente. Bases Conceptuales, *Jornadas sobre transparencia Pública en Andalucía. Más transparencia, Más democracia*. Sevilla, 6 y 7 de Marzo de 2013.

Villoria Mendieta, M.( 2014), *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencia*. 1a edición: Juny 2014 [en línea] <  
[http://transparencia.gencat.cat/web/.content/pdfs/governobert/governobert\\_1\\_es.pdf](http://transparencia.gencat.cat/web/.content/pdfs/governobert/governobert_1_es.pdf)>

Villoria Mendieta, M. ( 2014a), La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad* Nº 7, septiembre 2014 – febrero 2015, pp. 85-103

Villoria Mendieta, M. (2014b), La transparencia como política pública en el nivel local, *Revista Democracia y Gobierno Local* Número 26/27 Tercer y cuarto trimestre 2014 [en línea] <  
[http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva\\_web/RDGL26\\_27.pdf](http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL26_27.pdf)>

Weber, Max (1993), *Economía y Sociedad*, Fondo de cultura Económica de España 1993

Zapico Goñi, E. (2013), El control por resultados en la gestión pública desde la perspectiva ciudadana, *La gestión de los fondos públicos: control y responsabilidades. Los derechos de los ciudadanos, las garantías y las vías de actuación para su efectividad*. Pamplona: Thomson Aranzadi, 2013 pp. 331-356

## PUBLICACIONES Y OBRAS DIVULGATIVAS

Acces Info Europe (2014), Queja presentada ante el Defensor del pueblo, web acces-info.org 17 de diciembre de 2014 [en línea] [http://www.access-info.org/wp-content/uploads/Queja\\_Defensora\\_del\\_Pueblo\\_sobre\\_derecho\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_informaci%C3%B3n.pdf](http://www.access-info.org/wp-content/uploads/Queja_Defensora_del_Pueblo_sobre_derecho_de_acceso_a_la_informaci%C3%B3n.pdf)

Agencia EFE (2015), El Tribunal de Cuentas aprecia delitos en la contabilidad de los principales partidos políticos. *Diario 20 minutos*, Edición on line 05.01.2015 [En línea] <http://www.20minutos.es/noticia/2339976/0/tribunal-cuentas/aprecia-delitos-contabilidad/cuenta-ejercicio-2012-partidos-politicos-espanoles/#xtor=AD-15&xts=467263>

Coalición Pro Acceso (2013) La Coalición Pro Acceso rechaza la ley de transparencia por no estar en línea con los estándares internacionales, *Web Coalición Pro Acceso*, 28 de noviembre de 2013 [en línea] <<http://www.access-info.org/es/esp-es/13850> >

Coalición Pro Acceso (2014), La Coalición Pro Acceso critica las graves carencias con las que entra en vigor la ley de transparencia, *Web Coalición Pro Acceso*, 19 de diciembre de 2014 [en línea] <http://www.access-info.org/es/esp-es/13630>>

Dans, E. (2012), La verdadera democracia es una democracia sin secretos, *Blog enriquedans.com*, 17 de octubre de 2012 [en línea] <http://www.enriquedans.com/2012/10/la-verdadera-democracia-es-una-democracia-sin-secretos.html>

De la Nuez Sánchez-Cascado, E. (2008), Transparencia y Buen Gobierno. *Foro de la Sociedad Civil*

De la Nuez Sánchez-Cascado, E. (2011), Las propuestas electorales de ¿Hay Derecho? (V): Gobierno abierto, transparencia y buen gobierno. *Blog ¿Hay Derecho?*, 26 octubre 2011 [ en línea ] < <http://hayderecho.com/2011/10/26/las-propuestas-electorales-de-%C2%BFhay-derecho-v-gobierno-abierto-transparencia-y-buen-gobierno/>>

De la Nuez Sánchez-Cascado, E. (2013), La transparencia, un derecho oculto. Artículo de Elisa de la Nuez en Periódico, *El Mundo* Edición 19/07/2013, p. 21

De la Nuez Sánchez-Cascado, E. (2013a), La transparencia oficial y la transparencia real, *Blog ¿Hay Derecho?* 15 septiembre de 2013 [ en línea ] < <http://hayderecho.com/2013/09/15/la-transparencia-oficial-y-la-transparencia-real/>>

De la Nuez Sánchez-Cascado, E., Gomá Lanzón, F. (2013), Transparencia y ejemplaridad. *Blog ¿Hay Derecho?*, 8 de diciembre de 2013 [en línea] <<http://hayderecho.com/2013/12/08/transparencia-y-ejemplaridad/>>

Guichot Reina, E. (2010), Transparencia: la hora de la verdad, *Diario ABC* de abril de 2012, versión en línea [<http://www.abc.es/historico-opinion/index.asp?ff=20120430&idn=1502732850340>]

Ibáñez García, I., de la Nuez Sánchez-Cascado, E. (2014), La transparencia: concepto dinámico en constante formación. *Blog ¿Hay Derecho?* 19 noviembre de 2014 [en línea] <<http://hayderecho.com/2014/11/19/la-transparencia-concepto-dinamico-en-constante-formacion-2/>>

Jiménez, F.O; Lillo, I. (2014), La Ley de Transparencia no acaba con las trabas para acceder a información pública, *Diario Sur*, 29 diciembre 2014 [en línea] <<http://www.dariosur.es/malaga/201412/22/transparencia-acaba-trabas-para-20141222182419.html>>

Chaves García, J.R. (2013), Publicada la Ley de Transparencia: 15 decepciones. *Blog contencioso.es* 10 de diciembre de 2013 [en línea] <<http://contencioso.es/2013/12/10/publicada-la-ley-de-transparencia-15-decepciones/>>

Matas Balaguer, J (2014), La Ley de transparencia ¿Lo es realmente?, *Blog de Bid* 12 de Febrero de 2014 [en línea] <<http://www.ub.edu/blokdebid/es/content/la-ley-de-transparencia-%C2%BFlo-es-realmente#sthash.BtA5yZZH.dpuf>>

Milans del Bosch, S. (2015), Más transparencia en la gestión administrativa pública, *Blog Cuatrecasas* 2 de Junio de 2015 [en línea] <<http://cuatrecasasblog.com/2015/mas-transparencia-en-la-gestion-administrativa-publica>>

Sempere Samaniego, F.J. (2014), Guía práctica de la Ley de Transparencia: publicación de información. Publicado en *Privacidadlogica.es* 14 de Noviembre de 2014 [en línea] <<http://www.privacidadlogica.es/2014/11/12/guia-practica-de-la-ley-de-transparencia-publicacion-de-informacion/>>

Urrestarazu Rodrigo, C. (2011). Alternativa para un debate social sobre transparencia. *Blog ¿Hay Derecho?* 1 de Marzo de 2014 [en línea] <<http://hayderecho.com/2014/03/01/alternativa-para-un-debate-social-sobre-transparencia/>> [ Consulta: 4 de Abril 2015]

Vilafranca, D. (2013), Transparencia Internacional critica que la nueva ley no obligue a las entidades públicas a informar de todos sus bienes, *Publicación infolibre.es* 1 de Enero de 2013. [ En línea] <[http://www.infolibre.es/noticias/politica/2013/10/01/transparencia\\_internacional\\_critica\\_que\\_las\\_entidad es\\_publicas\\_solo\\_deberan\\_informar\\_sus\\_bienes\\_inmuebles\\_futura\\_ley\\_transparencia\\_8241\\_1012.html](http://www.infolibre.es/noticias/politica/2013/10/01/transparencia_internacional_critica_que_las_entidad_es_publicas_solo_deberan_informar_sus_bienes_inmuebles_futura_ley_transparencia_8241_1012.html)>

Villoria Mendieta, M. (2015), La transparencia en el gobierno local, *Blog Instituto de Derecho Local*, 8 de Mayo de 2015 [en línea] <<http://www.idluam.org/blog/?p=290>>

## LEGISLACIÓN Y SENTENCIAS

Ley 7/1985 de 2 de Abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante la)

Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

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

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

Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales

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

Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea

Convenio Europeo de derechos humanos [en línea] <<http://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/articulo10CEDH.htm>>

Declaración Conjunta ONU, OECE y OEA (6 de Diciembre de 2004) [en línea]  
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>

Libro Blanco sobre Gobernanza en la Unión Europea (2001), Comisión de las Comunidades Europeas.  
Bruselas, 25.7.2001

Sentencia *Youth Initiative for Human Rights* v. Serbia, de 25 de junio de 2013

Sentencia 1942/1999, de 20 de marzo, del Tribunal Supremo  
<http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=3165545&links=&optimize=20030906&publicinterface=true>

Sentencia 161/1988, de 20 septiembre, del Tribunal Constitucional  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-T-1988-23795.pdf>

## WEBS Y ENLACES

<http://www.access-info.org/es/ogs-es/13710> - Semana Internacional de Apertura Legislativa: una campaña internacional a favor de parlamentos 'abiertos por defecto' - <

<http://www.civio.es/#>

<http://www.oecd.org/>

<http://www.rae.es/>

<http://webtransparencia.coordinadoraongd.org/>

[http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11\\_barometros/indicadores.html](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/indicadores.html)



## ACRÓNIMOS

AGE	Administración General del Estado
AA.PP	Administraciones Públicas
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
EBEP	Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
EE.LL	Entidades Locales
LAECSP	Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOPD	Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal.
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local
LRISP	Ley de Reutilización de la información del Sector Público
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LTAIPBG	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
PP.PP	Poderes Públicos
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
ROFEL	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación



## ANEXOS

### ANEXO 1 Análisis Global Right to information Rating sobre la LTAIPBG

TABLA 1. ANALISIS SOBRE LA LTAIPBG

Fuente: <http://www.rti-rating.org/> - 21/06/2015

Traducción: Elaboración propia

#### Derecho de acceso a la información

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
1	El marco legal (incluida la jurisprudencia) reconoce el derecho fundamental de acceso a la información.	Puntuación 0 de ningún derecho constitucional a la información, 1 punto por un derecho constitucional limitado, 2 puntos para el pleno reconocimiento constitucional de un derecho de acceso del público a la información.	2	NO	0	Artículo 20 CE- Artículo 105 CE
2	El marco legal crea una presunción específica en favor del acceso a toda la información en poder de las autoridades públicas, con sujeción únicamente a excepciones limitadas.	No = 0, Parcialmente = 1, Si = 2	2	NO	0	No se menciona
3	3.1 El marco legal contiene una declaración específica de principios pidiendo una interpretación amplia de la ley RTI	3.1 (S / N - máximo 1 punto)	2	NO	0	No se menciona
	3.2 El marco legal hace hincapié en los beneficios del derecho a la información	3.2 (S / N - máximo 1 punto)				

#### Alcance

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
4	Todo el mundo tiene el derecho de presentar las solicitudes de información.	Puntuación 0 punto si sólo los residentes / ciudadanos; 1 punto para todas las personas físicas; 1 punto para las personas jurídicas.	2	NO	1	Artículo 12 LTAIPBG. Derecho de Acceso a la Información Pública.

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
5	El derecho de acceso se aplica a todo el material en poder o en nombre de las autoridades públicas que se registra en cualquier formato, sin importar quién lo produjo.	Puntuación 1.3 puntos si la definición limitada de información de información, como no "documentos internos" o bases de datos excluido, 4 puntos para toda la información sin excepciones.	4	Parcial	1	Artículo 13 LTAIPBG (Información Pública) - Artículo 18.1 LTAIPBG (Causas de inadmisión)
6	Los solicitantes tienen derecho a acceder tanto a la información y registros como a documentos específicos	1 punto por solo documentos, 1 punto de información	2	Sí	2	Artículo 13 LTAIPBG (Información Pública)
7	El derecho de acceso se aplica a la rama ejecutiva sin exclusiones.	Puntuación 4 puntos por agencias del gobierno central cubiertas: 1 para el jefe de estado, 1 para los ministerios, 1 para otras agencias no oficiales creadas por los ministerios, 1 para el estado y el gobierno local si el gobierno es unitario. Si es un sistema federalista, 2 puntos para los organismos no oficiales. Esto se puede determinar mediante el examen de la longitud y el rigor de la lista, si existe una agenda tan.1 punto para los archivos. Añadir tres puntos y deducir 1 para cada agencia central exento (tales como las fuerzas armadas, la policía, etc.).	8	Parcial	6	Artículo 2.1 LTAIPBG (Ámbito subjetivo de Aplicación)
8	El derecho de acceso se aplica al poder legislativo, que incluye tanto la información administrativa y otra, sin organismos excluidos.	1 punto si la ley sólo se aplica a los documentos administrativos, 2.3 puntos si algunos organismos excluidos, 4 puntos si todo poder legislativo en todos los niveles de gobierno	4	Parcial	1	Artículo 2.f) LTAIPBG (Ámbito subjetivo de Aplicación)
9	El derecho de acceso se aplica a la rama judicial, tanto de información administrativa y de otra, sin organismos excluidos.	1 punto si la ley sólo se aplica a los documentos administrativos, 2.3 puntos si algunos organismos excluidos, 4 puntos si todo poder judicial en todos los niveles de gobierno	4	NO	0	Artículo 2.f) LTAIPBG (Ámbito subjetivo de Aplicación)

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
10	El derecho de acceso se aplica a las empresas de propiedad estatal (entidades comerciales que son propiedad o están controladas por el Estado).	1 punto si algunos, 2 puntos si todo	2	Sí	2	Artículo 2.1 d) e) g) LTAIPBG (Ámbito subjetivo de Aplicación)
11	El derecho de acceso se aplica a otras autoridades públicas, incluidos los órganos constitucionales, legales y de supervisión	1 punto si algunos cuerpos, 2 puntos si todo	2	Parcial	1	Artículo 2.1 c)d)f) LTAIPBG (Ámbito subjetivo de Aplicación)
12	El derecho de acceso se aplica a: a) los organismos privados que realizan una función pública y b) las entidades privadas que reciben financiación pública significativa.	1 punto para las funciones públicas, 1 punto por la financiación pública	2	NO	0	Artículo 2.1.e) LTAIPBG (Ámbito subjetivo de Aplicación)

### Procedimientos de Solicitud

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
13	Los solicitantes no están obligados a exponer los motivos de sus peticiones.	S / N de respuesta 0 o 2 puntos	2	Parcial	1	Artículo 17.3 LTAIPBG (Solicitud de Acceso a la Información)
14	Los solicitantes sólo están obligados a facilitar los datos necesarios para la identificación y entrega de la información (es decir, alguna forma de dirección para la entrega).	Puntuación Max 2 puntos y deducir si se requiere el número de identificación, número de teléfono, dirección de residencia, etc.	2	Parcial	1	Artículo 17.2 LTAIPBG (Solicitud de Acceso a la Información)
15	Existen procedimientos claros y relativamente simples para hacer peticiones. Las solicitudes podrán ser presentadas por cualquier medio de comunicación, sin necesidad de utilizar formularios oficiales ni indicar que la información se solicita en virtud de la ley de acceso a la información.	Número máximo de 2 puntos. Las consideraciones incluyen que no hay ningún requisito para indicar que la solicitud se encuentra bajo la Ley de DI, ni utilizar un formulario oficial, ni identificar el documento que se busca.	2	NO	0	Artículo 17.2 LTAIPBG (Solicitud de Acceso a la Información)
16	Los funcionarios públicos están obligados proporcionar asistencia para ayudar a los solicitantes a formular sus solicitudes o para ponerse en contacto y asistir a los solicitantes en que las solicitudes que se han hecho son vagas, excesivamente amplio o necesita clarificación.	1 punto para la ayuda en la formulación y 1 punto por procedimientos de aclaración	2	NO	0	No se menciona
17	Se requieren a los funcionarios públicos para prestar asistencia a los solicitantes que lo requieran debido a las necesidades especiales	Puntuación Sí = 2 puntos, No = 0	2	NO	0	No se menciona

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
18	Solicitantes están provistos de un recibo o reconocimiento a la presentación de la solicitud en un plazo razonable, que no debe superar los 5 días hábiles	1 punto de recepción, 1 punto por un máximo de 5 días hábiles	2	Parcial	1	Artículo 70.3 LRJAP (Solicitudes de iniciación)
19	Procedimientos claros y adecuados para las situaciones en que la autoridad a la que se dirige la solicitud no tiene la información solicitada. Esto incluye la obligación de informar al solicitante que la información no se lleva a cabo y remitir al solicitante a otra institución o de transferir la solicitud cuando la autoridad pública sabe dónde se celebra la información.	Puntuación: 1 punto por información no celebró, 1 para las remisiones o 2 para las transferencias	2	Sí	2	Artículo 19.1 LTAIPBG (Tramitación)
20	Los PP.PP están obligados a cumplir con las preferencias. Se regula el modo de acceso a la información, sólo limitada por causas claras y establecidas	Puntuación: 2 puntos por Sí, sólo 1 punto si algunas limitaciones	2	Sí	2	Artículo 22.1 (Formalización del acceso acceso)
21	Las autoridades públicas tienen la obligación de responder a las solicitudes lo antes posible.	Puntuación: No = 0, Sí = 2 puntos	2	NO	0	No se menciona
22	Hay plazos máximos claros y razonables (20 días hábiles o menos) para responder a las solicitudes, independientemente de la manera de satisfacer la solicitud (incluso a través de la publicación).	Puntuación: 1 punto por plazos de 20 días laborables (o 1 mes, 30 días o 4 semanas). Puntuación 2 puntos por 10 días laborables (o 15 días, o dos semanas) o menos.	2	Parcial	1	Artículo 20.1 ; 20.4 LTAIPBG (Resolución)
23	Hay límites claros sobre extensiones de línea de tiempo (20 días hábiles o menos), incluyendo el requisito de que los solicitantes serán notificados y sobre las razones para la prórroga.	---	2	Sí	2	Artículo 20.1 LTAIPBG
24	La presentación de solicitudes es libre	Puntuación: No = 0, Sí = 2 puntos	2	Sí	2	Artículo 22.4 (Formalización del acceso acceso)
25	Existen reglas claras sobre las tarifas de acceso, que se establecen en el centro, en lugar de ser determinada por las autoridades públicas individuales. Estos incluyen el requisito de que las tasas se limitarán al costo de reproducción y envío de la información (de forma que la inspección de documentos y copias electrónicas son gratuitas) y un cierto número inicial de páginas (al menos 20) se proporcionan de forma gratuita.	1 punto para los honorarios que se limita a los costes de reproducción y entrega y la instalación en el centro, 1 punto por lo menos 20 páginas de forma gratuita o por honorarios son opcionales	2	NO	0	Artículo 22.4 (Formalización del acceso acceso)

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
26	Existen exenciones de cuotas para los solicitantes indigentes	---	2	NO	0	No se menciona
27	No hay limitaciones o cargas para la reutilización de la información recibida de los organismos públicos, salvo cuando un tercero (que no es una autoridad pública) mantiene los derechos de autor protegidos legalmente por la información.	Puntuación: No = 0, Si = 2 puntos	2	Parcial	1	Artículo 7.1 LRISP (Contraprestaciones Económica) - Artículo 8 (Condiciones de reutilización)

## Excepciones

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
28	Prevalecerán los límites de acceso de la LTAIPBG en caso de conflicto con otras legislaciones específicas.	Puntuación 4 puntos por un rotundo "sí" y 1/2/3 puntos si es sólo para algunas clases de información o de algunas excepciones. Si la ley de secretos de Estado no está vencida por la puntuación máxima ley RTI es de 2 puntos.	4	NO	0	Disposición Adicional Primera LTAIPBG
29	Las excepciones al derecho de acceso son compatibles con las normas internacionales. Excepciones permitidas son: la seguridad nacional; relaciones internacionales; la salud y la seguridad pública; la prevención, investigación y persecución de los errores jurídicos; privacidad; intereses económicos comerciales y otros legítimos; gestión de la economía; administración de justicia y el privilegio asesoramiento jurídico; la conservación del medio ambiente; y la formulación de políticas legítimas y otras operaciones de las autoridades públicas. También se permite remitir a los solicitantes a la información que ya se encuentra a disposición del público, por ejemplo, en línea o en forma impresa.	Anotar 10 puntos y luego deducir de 1 punto por cada excepción que sea (a) queda fuera de esta lista y / o (b) se enmarca en términos más generales	10	Parcial	9	Artículo 14.1 LTAIPBG (Límites al derecho de acceso)
30	Una prueba de daño se aplica a todas las excepciones, por lo que es sólo cuando la divulgación presenta un riesgo de daño real a un interés protegido que puede ser denegada.	Puntuación 4 puntos y luego deducir de 1 punto por cada excepción que no está sujeto a la prueba de daño	4	Sí	4	Artículo 14.1 LTAIPBG (Límites al derecho de acceso)
31	Hay un interés público superior para la divulgación de la información si ello redundaría en el interés público general, incluso si esto puede hacer daño a un interés protegido.	Si la anulación está sujeta a las limitaciones generales, si se aplica a sólo algunas excepciones, y si es obligatoria.	4	Parcial	2	Artículo 14.2 LTAIPBG (Límites al derecho de acceso)

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
32	La información debe liberada tan pronto como una excepción deja de aplicarse. La ley contiene una cláusula que establece que las excepciones para proteger los intereses públicos no se aplican a la información con antigüedad de más de 20 años	Puntuación 1 punto por cada	2	NO	0	No se menciona
33	Procedimientos claros y adecuados para las consultas en las que se involucre información de terceros. Los PP.PP tendrán en cuenta las objeciones por parte de terceros al considerar las solicitudes de información, pero los terceros no tienen poder de veto sobre la divulgación de información.	Puntuación: 1 punto para la consulta, más 1 punto si los plazos originales debe ser respetada y que la ley permite para apelaciones aceleradas.	2	Sí	2	Artículo 19.3 LTAIPBG (Tramitación) - Artículo 20,2 LTAIPBG (Resolución)
34	Hay una cláusula de separación para divulgar la parte del registro no cubierta por una excepción.	1 punto si es así, pero a veces puede ser negado (por ejemplo: si supresiones dejar sin contenido el documento) y 2 puntos si siempre debe concederse un acceso parcial	2	Sí	2	Artículo 16 LTAIPBG (Acceso parcial)
35	Al negarse a proporcionar acceso a la información, las autoridades públicas deben a) los motivos y razones de la denegación e b) informar al solicitante de los procedimientos de apelación pertinentes.	Puntuación S / N: 1 punto por una y 1 punto por b	2	Sí	2	Artículo 20.2 LTAIPBG (Resolución) - Artículo 89.3 LRJAP (Contenido)

## Apelaciones

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
36	La ley ofrece un recurso interno que es simple, gratis y completado dentro de los plazos claros (20 días hábiles o menos).	Puntuación 2 puntos si el recurso interno cumple con estos criterios, 1 punto si se ofrece un atractivo que no cumpla con este criterio, 0 para no apelaciones internas.	2	NO	0	Artículo 20.2 LTAIPBG (Resolución)- Artículo 89.3 LRJAP (Contenido)
37	Los solicitantes tienen el derecho a presentar una apelación (externo) con un órgano de supervisión administrativa independiente	1 para el parcial, 2 para sí	2	Parcial	1	Artículo 23 y Artículo 24 LTAIPBG

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
38	El miembro (s) del organismo de supervisión son nombrados de manera que esté protegido contra la interferencia política y están protegidos contra el despido arbitrario una vez designado.	Puntuación: 1 punto por procedimiento de nombramiento, 1 punto por protección frente a despido	2	NO	0	Artículo 35 LTAIPBG (Composición) - Artículo 36 LTAIPBG (Comisión de Transparencia y Buen Gobierno) - Artículo 37 LTAIPBG (Presidente del CTBG)
39	El organismo de supervisión elabora su presupuesto y es aprobado por el parlamento. Existen mecanismos efectivos para proteger su independencia financiera.	Puntuación 1 punto por informes al parlamento, 1 punto por el presupuesto aprobado por el Parlamento	2	NO	0	Artículo 39 LTAIPBG (Régimen Jurídico) - Artículo 35 LTAIPBG(Composición)
40	Existen prohibiciones de individuos con fuertes conexiones políticas de su nombramiento a este cuerpo y requisitos de experiencia profesional.	1 punto por no conectados políticamente, 1 punto por experiencia profesional	2	NO	0	Artículo 36 LTAIPBG (Comisión de Transparencia y Buen Gobierno) - Artículo 37 (Presidente del CTBG)
41	El órgano de supervisión independiente tiene el mandato y el poder necesarios para desempeñar sus funciones, incluyendo a revisar documentos clasificados e inspeccionar los locales de los organismos públicos.	1 punto para la revisión de los documentos clasificados, 1 punto por facultades de inspección	2	Parcial	1	Artículo 38.2 LTAIPBG (Funciones)
42	Las decisiones del órgano de supervisión independiente son vinculantes.	Puntuación N = 0, Y = 2 puntos	2	NO	0	No se menciona
43	Al decidir una apelación, el órgano de supervisión independiente tiene la facultad de ordenar los recursos adecuados para el solicitante, incluyendo la desclasificación de información.	1 para el parcial, 2 para completamente	2	NO	0	No se menciona
44	Los solicitantes tienen derecho a interponer un recurso judicial.	1 para parcialmente, 2 para completamente.	2	SÍ	2	Artículo 20.5 LTAIPBG (Resolución)

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
45	Hace un llamamiento al órgano de supervisión (en su caso, o al poder judicial si no existe dicho cuerpo) son gratuitos y no requieren la asistencia jurídica.	1 gratis, 1 para ningún abogado requeridos.	2	Sí	2	
46	Los motivos de la apelación al órgano de supervisión (en su caso, o al poder judicial si no existe dicho cuerpo) son amplios (incluyendo no sólo la negativa a proporcionar información, sino también la negativa a proporcionar la información en la forma solicitada, el silencio administrativo y otro incumplimiento de plazos, el cobro de tarifas excesivas, etc.).	1 punto para apelar denegaciones, puntos adicionales para apelar otras violaciones.	4	Sí	4	Artículo 24.1 LTAIPBG (Reclamación ante el CTBG) - Artículo 107 LRJAP (Objeto Y clases); Artículo 62 (Nulidad de pleno Derecho); Artículo 63 (Anulabilidad)
47	Procedimientos claros, incluyendo líneas de tiempo	Puntuación 1 punto por procedimientos claros, 1 punto por líneas de tiempo.	2	Sí	2	Artículo 24 LTAIPBG (Reclamación ante el CTBG)
48	En el proceso de apelación (supervisión / judicial /) el gobierno tiene la obligación de demostrar que no operaba en violación de las reglas.	Puntuación S / N y adjudicación 2 puntos por sí.	2	NO	0	No se menciona
49	El órgano de apelación externa tiene la facultad de imponer medidas estructurales adecuadas para la autoridad pública	1 para el parcial, 2 para completo	2	NO	0	Artículo 38 LTAIPBG (Funciones)

## Sanciones y protecciones

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
50	Las sanciones pueden ser impuestas a aquellos que deliberadamente actúen para socavar el derecho a la información, entre otras cosas mediante la destrucción no autorizada de información.	1 punto para las sanciones para bajo derecho, 1 punto por la destrucción de los documentos	2	NO	0	No se menciona
51	Hay un sistema para corregir el problema de las autoridades públicas que fallan sistemáticamente a revelar información o bajo desempeño (ya sea a través de la imposición de sanciones a ellos o que requieran medidas correctivas de ellos).	1 punto, ya sea para las medidas correctivas o sanciones, 2 puntos para ambos	2	NO	0	No se menciona



Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
52	El órgano de supervisión independiente y su personal gozan de inmunidad legal para los actos realizados de buena fe en el ejercicio o desempeño de cualquier poder, deber o función bajo la Ley de DI. Se conceden inmunidad para otros organismo similares para la liberación de la buena fe de la información de conformidad con la Ley de DI.	Puntuación 1 para órgano de supervisión, 1 de inmunidad para los demás	2	NO	0	No se menciona
53	Hay protecciones legales contra la imposición de sanciones a aquellos que, de buena fe, divulgar información que da a conocer fechoría (es decir, los denunciantes).	Puntuación 2 para protecciones fuertes, 1 para protecciones moderadas	2	NO	0	Artículo 29 LTAIPBG (Infracciones disciplinarias)

### Medidas de promoción

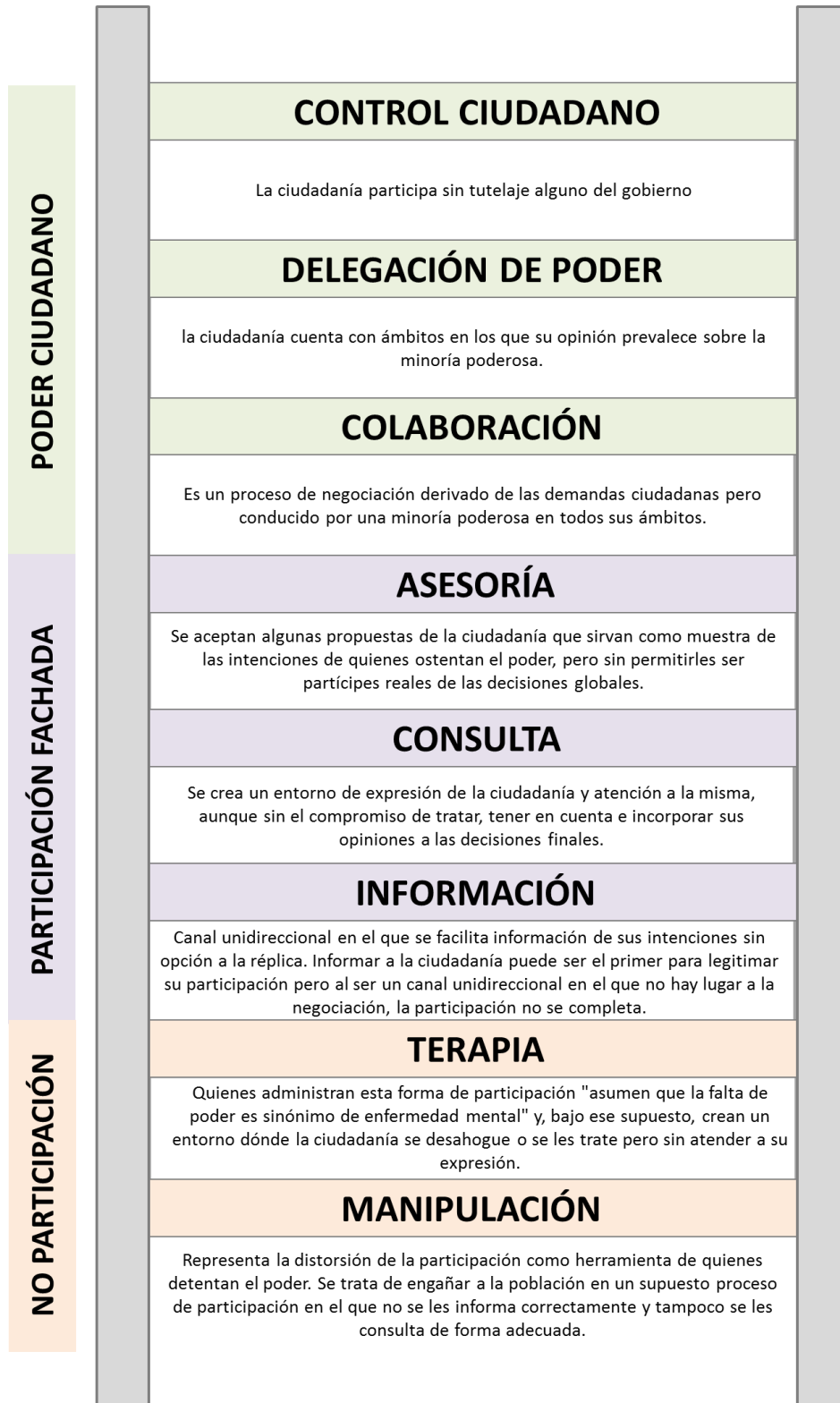
Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
54	Los PP.PP están obligados a designar funcionarios dedicados o unidades con la responsabilidad de asegurar que cumplan con sus obligaciones de divulgación de información.	Puntuación S / N, Y = 2 puntos	2	Sí	2	Artículo 21 LTAIPBG (Unidades de Información)
55	Un cuerpo central, como un comisionado de información o departamento gubernamental, se le da la responsabilidad general de promover el derecho a la información.	Puntuación S / N, Y = 2 puntos	2	Sí	2	Artículo LTAIPBG 34 (Fines CTBG)
56	Se requieren esfuerzos de sensibilización pública para ser llevados a cabo.	Puntuación S / N, Y = 2 puntos	2	Sí	2	Artículo 38.1 LTAIPBG (Funciones)
57	Existe un sistema mediante el cual las normas mínimas en materia de gestión de los registros se establezcan y apliquen.	Puntuación S / N, Y = 2 puntos	2	Sí	2	Artículo 24 LAECSP (Registros Electrónicos) - Artículo 31 (Archivo electrónico de Documentos)
58	Se requieren PP.PP para crear y actualizar listas o registros de los documentos en su poder y para hacerlos públicos.	Puntuación S / N, Y = 2 puntos	2	Sí	2	Artículo 21 LTAIPBG (Unidades de Información)
59	Programas de capacitación para los funcionarios	Puntuación S / N, Y = 2 puntos	2	Sí	2	Disposición Adicional Séptima LTAIPBG

Indicador	Descripción	Instrucciones de puntuación	Puntuación MAX	Hallazgos	Puntos	Artículo
60	Las autoridades públicas tienen la obligación de informar anualmente sobre las medidas que han adoptado para cumplir sus obligaciones de divulgación. Esto incluye estadísticas sobre las peticiones recibidas y la forma en que fueron tratados.	Puntuación S / N, Y = 2 puntos	2	NO	0	No se menciona
61	Un cuerpo central, tiene la obligación de presentar un informe consolidado sobre la aplicación de la ley.	Puntuación S / N, Y = 2 puntos	2	Parcial	1	Artículo 38 LTAIPBG (Funciones CTBG)

## ANEXO 2 Escalera de participación

Fuente: Arnstein (1969) - Representación y diseño : Elaboración Propia

### REPRESENTACIÓN 1. ESCALERA DE PARTICIPACIÓN



## ANEXO 3 Tablas de datos para representación de diagramas

Fuente: INE – Tratamiento datos: Elaboración propia

**TABLA 2. VALORACION DE LA SITUACIÓN POLITICA. Evolución histórica 2005 – 2014**

Fuente: CIS – Representación: Elaboración propia: 21/03/15 [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/sA301010020.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/sA301010020.html)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Muy buena	0,93%	0,86%	0,67%	0,78%	0,29%	0,19%	0,17%	0,26%	0,11%	0,13%
Buena	18,79%	16,13%	13,54%	14,03%	7,57%	3,74%	2,82%	4,51%	1,63%	1,62%
MB o B	19,73%	16,98%	14,21%	14,81%	7,86%	3,93%	2,98%	4,77%	1,73%	1,75%
Regular	39,91%	37,45%	36,39%	37,05%	31,73%	25,14%	22,31%	21,91%	12,51%	13,39%
Mala	18,43%	20,98%	23,91%	23,44%	28,95%	34,15%	35,51%	32,55%	29,32%	29,02%
Muy mala	6,21%	8,89%	10,63%	9,44%	17,04%	23,71%	26,48%	27,95%	45,50%	45,08%
R,M,MM	64,54%	67,32%	70,93%	69,93%	77,73%	83,00%	84,30%	82,41%	87,33%	87,48%
N,S,	6,49%	6,16%	5,40%	5,78%	5,08%	4,01%	3,76%	3,88%	2,26%	2,03%
N,C,	0,88%	1,19%	1,13%	1,12%	1,01%	0,73%	0,65%	0,61%	0,35%	0,42%
(N)	2276,3	2274,4	2271,1	2267,9	2275,4	2272,1	2298,4	2273,2	2269,7	2265,5

**TABLA 3. PROSPECTIVA SITUACIÓN POLÍTICA Evolución Histórica 2005 – 2014**

Fuente: CIS – Representación: Elaboración propia: 21/03/15 [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/sA301020030.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/sA301020030.html)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mejor	14%	14%	12%	11%	11%	11%	15%	14%	10%	11%
Igual	42%	41%	41%	45%	48%	46%	41%	37%	41%	44%
Peor	18%	19%	17%	19%	19%	22%	20%	27%	31%	25%
Igual o peor	60%	60%	58%	63%	67%	68%	61%	64%	72%	69%
N,S,	17%	16%	20%	16%	13%	12%	15%	12%	10%	10%
N,C,	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
(N)	2276,3	2274,4	2271,1	2267,9	2275,4	2272,1	2298,4	2273,2	2269,7	2265,5

**TABLA 4. PRINCIPALES PROBLEMAS QUE EXISTEN EN ESPAÑA –  
COMPARATIVA ACTUALIDAD VS 2005**

Fuente: CIS – Representación: Elaboración propia: 21/03/15 <http://www.cis.es/cis/export/sites/default/>-

Archivos/Indicadores/documentos\_html/TresProblemas.html

	Ranking 2015	2015	Ranking 2005	2005
El paro	1º	79%	1º	35%
La corrupción y el fraude	2º	52%	28º	0%
Los problemas de índole económica	3º	25%	5º	14%
Los políticos en general, los partidos políticos y la política	4º	21%	7º	7%
La sanidad	5º	11%	10º	5%
Los problemas de índole social	6º	10%	13º	4%
La educación	7º	8%	11º	5%
Otras respuestas	8º	4%	14º	4%
Los problemas relacionados con la calidad del empleo	9º	4%	9º	6%
Los recortes	10º	4%	37º	0%
El Gobierno y partidos o políticos concretos	11º	3%	22º	1%
La inseguridad ciudadana	12º	2%	6º	14%
La inmigración	13º	2%	3º	24%
La administración de justicia	14º	2%	21º	1%
Los problemas relacionados con la juventud	15º	2%	20º	2%
Los desahucios	16º	2%	38º	0%
Las pensiones	17º	2%	16º	3%
La crisis de valores	18º	2%	19º	2%
Los bancos	19º	1%	39º	0%
La vivienda	20º	1%	4º	19%
La subida del IVA	21º	1%	40º	0%
El terrorismo, ETA	22º	1%	2º	35%
Los nacionalismos (el estatuto de Cataluña, ,,,)	23º	1%	17º	3%
El terrorismo internacional (Al Qaeda, 11 S, 11 M, etc.)	24º	1%	35º	0%
N,S,	25º	1%	12º	4%

