

**XIV CONGRESO DE AECPA
CIENCIA POLÍTICA EN LA NUEVA POLÍTICA
10 al 12 de julio de 2019
Universidad de Salamanca, Salamanca**

Área II. Estructura e instituciones políticas

Coordina: Antonio Garrido Rubia (Universidad de Murcia)

Grupo: GT 2.12 Cuarenta años de ayuntamientos democráticos

Coordina: Carmen Navarro Gómez (Universidad Autónoma de Madrid).

Comenta: Jaume Magre Ferran (Universidad de Barcelona)

Título:

DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA Y GOBIERNOS LOCALES
--

Autor: José Luis Martínez-Alonso Camps (Profesor asociado de la Universidad de Barcelona/UB y Director de Servicios de Secretaría de la Diputación de Barcelona, jlmartinez-alonso@ub.edu).

Resumen: Desde la constitución de los ayuntamientos democráticos en 1979, los gobiernos locales han ido afrontando sucesivos retos. En el tramo final de la cuarta década de democracia local, la legislación sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha venido a plantear nuevas exigencias a los responsables políticos y técnicos locales, que ven así ampliada la ya larga lista de obligaciones que cumplir. Concretada al ámbito de la transparencia, la ponencia aborda el marco normativo y analiza los diversos requerimientos y condicionamientos a los que se hallan sometidos los gobiernos y las administraciones locales en el ejercicio de sus competencias como consecuencia de la aprobación de la legislación reguladora del referido ámbito de transparencia, constituida por la Ley estatal 19/2013 y las respectivas leyes autonómicas.

Nota biográfica: Licenciado en Derecho (UB) y en Ciencias Políticas y Sociología (UNED). Doctor en Derecho y en Ciencia Política (UB). Funcionario local desde 1981 (Secretario-Interventor y, desde 1984, Letrado de la Diputación de Barcelona) y Profesor asociado de D^o constitucional y Ciencia Política de la UB desde 1992.

Palabras clave: Democracia local, transparencia, gobiernos locales, *accountability* y evaluación de la calidad de los servicios públicos.

Barcelona, julio de 2019

DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA Y GOBIERNOS LOCALES¹

SUMARIO. 1. El marco jurídico-político de los gobiernos locales y los condicionamientos de su actuación. 2. El marco normativo de la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 2.1. La eclosión de la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 2.2. Legislación estatal y su desarrollo. 2.3. Legislación autonómica y su desarrollo. 2.4. Legislación local. 2.5. La acumulación normativa y su efecto en el subsistema local. 3. Requerimientos y condicionamientos para los gobiernos locales; especial referencia al caso de Cataluña. 3.1. Cumplimiento de las obligaciones sobre transparencia: requerimientos y medios disponibles. 3.1.1. Configuración de las obligaciones sobre publicidad activa. 3.1.2. Medios y recursos aplicados. 3.2. Los mecanismos y organismos de control. 3.3. La transcendencia de la transparencia: evaluación de servicios y políticas públicas y rendición de cuentas. 4. Recapitulación: por unos gobiernos locales transparentes y responsables ante la ciudadanía. 5. Bibliografía

1. EL MARCO JURÍDICO-POLÍTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y LOS CONDICIONAMIENTOS DE SU ACTUACIÓN

Desde los inicios de los Ayuntamientos democráticos en abril de 1979, los gobiernos locales han venido prestando un número creciente de servicios y desarrollando otra serie de actividades públicas (intervención administrativa, fomento, desarrollo económico y funciones públicas), en el marco de la L 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) y de las legislaciones autonómicas dictadas en su desarrollo. Pese a las dificultades económico-financieras y a las derivadas de la atomizada estructura del subsistema local, lo cierto es que el ejercicio de todas esas actividades y su papel como agentes de bienestar han contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, así como su engarce como administraciones en esa caracterización que, junto con las de democrático y de Derecho, definen la forma en que se halla constituida España de acuerdo con la Constitución de 1978 (1.1).

En el tramo final de la cuarta década de democracia local, la legislación sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha venido a plantear nuevas exigencias a los responsables políticos y técnicos locales, que ven así ampliada la ya larga lista de obligaciones que cumplir.

¹ Esta ponencia se enmarca en el proyecto presentado ante el INAP –y aceptado por este organismo- (expediente núm. 201900000038) y titulado “Impacto de la aplicación de la normativa de transparencia en España: la adaptación y efectos internos en los gobiernos locales”, del cual formo parte como investigador, y cuyos investigadores principales son los profesores Lluís Medir Tejado (UB) y Jaume Magre Ferran (UB y Fundación Carles Pi i Sunyer).

Concretada al ámbito de la transparencia, la ponencia aborda el marco normativo y analiza los diversos requerimientos y condicionamientos a los que se hallan sometidos los gobiernos y las administraciones locales en el ejercicio de sus competencias como consecuencia de la aprobación de la legislación reguladora del referido ámbito de transparencia, constituida por la Ley estatal 19/2013 y las respectivas leyes autonómicas.

2. EL MARCO NORMATIVO DE LA LEGISLACIÓN DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

2.1. La eclosión de la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Hasta entrada ya la segunda década del siglo XXI, el Estado español y las entidades subestatales (Comunidades Autónomas y gobiernos locales) carecían de una legislación específica sobre transparencia y acceso a la información pública.

Podrían encontrarse previsiones en diferentes leyes. Así, a título de ejemplo y a nivel estatal, la L 30/1992, de *régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (art. 35, sobre *derecho de los ciudadanos, “al acceso a la información pública, archivos y registros”*, letra h);² o la L 11/2007, de *acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos* (art. 6, sobre *derechos de los ciudadanos*, bien que subordinados a la implementación de los sistemas electrónicos). Por su parte, también la legislación autonómica contenía determinaciones, como, por ejemplo, la L Cat 10/2001, de *archivos y gestión de documentos* (art. 34 sobre *acceso a los documentos públicos*).

Todo ese déficit normativo se vio superado por la *eclosión de la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* que tuvo lugar a partir de 2013, con la legislación estatal, primero, y la de desarrollo autónomo, después, como se verá a continuación.

Hay que añadir que todo ese caudal normativo ha sido objeto de una análisis generalizado por juristas y politólogos, de suerte que en el momento presente el estudio de la transparencia en las Administraciones públicas es uno de los *issues* principales en la literatura especializada.³

² Sobre la regulación de la L 30/1992 y sus deficiencias en relación con el derecho de acceso, véase MIR PUIGPELAT (2017:52-53).

³ Sin ánimo exhaustivo pueden citarse las referencias bibliográficas siguientes: BERNADÍ GIL (2015); BERNADÍ GIL y CERRILLO MARTÍNEZ (2017); BLANES CLIMENT (2014); CAMPOS ACUÑA (2017); CANALS AMETLLER (2016); COTINO HUESO (2014); FERNÁNDEZ SALMERÓN y VALERO TORRIJOS (2014); GUICHOT REINA (2014); MALARET GARCÍA (2017); MESSEGUER YEBRA (2014); MIR PUIGPELAT (2017); VILLORIA MENDIETA (2014) y VILLORIA MENDIETA y RAMÍREZ ALUJAS (2011). Hechas estas referencias debe destacarse el excelente y exhaustivo dossier sobre transparencia y buen gobierno elaborado por CERRILLO MARTÍNEZ y RODRÍGUEZ PONTÓN (2017).

2.2. Legislación estatal y su desarrollo

La regulación esencial de carácter estatal viene constituida por:

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>
- Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; accesible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-11410>

2.3. Legislación autonómica y su desarrollo

La regulación esencial del carácter autonómico es la que, agrupada por las diferentes comunidades autónomas, se detalla a continuación:

- a) Andalucía:
Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.; accesible en: https://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/124/BOJA14-124-00024-11103-01_00050563.pdf
- b) Aragón:
Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; accesible en: <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=847753323434>
- c) Canarias:
Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública; accesible en: <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2015/005/001.html>
- d) Castilla La Mancha:
Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha; accesible en: https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2016/12/30/pdf/2016_14090.pdf&tipo=rutaDocm
- e) Castilla y León:
Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; accesible en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2015/03/12/pdf/BOCYL-D-12032015-3.pdf>

Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León; accesible en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2016/03/18/pdf/BOCYL-D-18032016-1.pdf>

- f) Catalunya:
Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y gestión de documentos; accesible en catalán y castellano:
https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=253313&language=ca_ES&textWords=llei%252010%2F2001&mode=single

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-16691-consolidado.pdf>
- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; accesible en catalán y castellano :
https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=680124&language=ca_ES&textWords=llei%252019%2F2014&mode=single

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-470-consolidado.pdf>
- Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de grupos de interés de Catalunya; accesible en catalán y castellano:
https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=776905&language=ca_ES&textWords=Decret%2520llei%25201%2F2017&mode=single

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-3481-consolidado.pdf>
- Decreto 169/2014, de 23 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública; accesible en:
https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=679805&language=ca_ES&textWords=decret%2520169%2F2014&mode=single
- Decreto 111/2017, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública; accesible en:
https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=793117&language=ca_ES&textWords=decret%2520111%2F2017&mode=single
- g) Extremadura:
Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; accesible en: <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2013/990o/13010006.pdf>

- h) Galicia:
Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia i buen gobierno; accesible en: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160215/AnuncioC3B0-110216-0001_gl.pdf
- i) Islas Baleares:
Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares; accesible en: <http://boib.caib.es/pdf/2011053/mp6.pdf>
- Decreto 24/2016, de 29 de abril, de creación y de atribución de competencias a la Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública; accesible en: <http://www.caib.es/eboibfront/ca/2016/10482/579573/decret-24-2016-de-29-d-abril-de-creacio-i-d-atribu>
- j) La Rioja:
Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; accesible en: http://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletin_visor_Servlet?referencia=1730043-1-PDF-483491
- k) Navarra:
Ley foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto; accesible en: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=26314>
- l) Murcia:
Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; accesible en: <https://www.borm.es/#/home/anuncio/18-12-2014/16044>
- m) País Vasco:
Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública; accesible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/09/1603956a.shtml>
- n) Comunidad Valenciana:
Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; accesible en: http://www.dogv.gva.es/va/disposicio-consolidada?signatura=002988/2015&idioma=va&L=2&url_lista=
- Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; accesible en: http://www.dogv.gva.es/datos/2017/09/01/pdf/2017_7496.pdf

2.4. Legislación local

La legislación local en este ámbito tiene, en su máxima expresión, carácter reglamentario. Atendido el elevado número de entidades locales, a continuación se detallan, a título de ejemplo, algunas de las expresiones de esa regulación local.

a) Reglamento de transparencia y acceso a la información pública de la ciudad autónoma de Melilla; accesible en:

https://www.melilla.es/melillaportal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_15279_1.pdf

b) Ayuntamiento de Vic: Ordenanza de transparencia, acceso a la información y buen gobierno; accesible en:

<https://bop.diba.cat/scripts/ftpisa.aspx?fnew?bop2017&08/022017016793.pdf&1>

c) Ayuntamiento de El Masnou: Código de buen gobierno y transparencia municipal, accesible en:

<https://bop.diba.cat/scripts/ftpisa.aspx?fnew?bop2017&05/022017009352.pdf&1>

d) Ayuntamiento de Manresa: Ordenanza de administración electrónica y transparencia, accesible en:

<https://bop.diba.cat/scripts/ftpisa.aspx?fnew?bop2017&03/022017004566.pdf&1>

e) Ayuntamiento de Terrassa: Ordenanza de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, accesible en:

<https://bop.diba.cat/scripts/ftpisa.aspx?fnew?bop2017&03/022017004236.pdf&1>

f) Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización, aprobada por la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias el 27 de mayo de 2014; accesible en:

<http://femp.femp.es/files/3580-1352-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilización%20de%20la%20información.pdf>

Se trata de un modelo de ordenanza que ha sido aprobado por un número elevado de ayuntamientos, bien en su integridad, bien introduciendo los cambios que han estimado pertinentes

2.5. La acumulación normativa y su efecto en el subsistema local

El efecto del binomio legislación básica-legislación autonómica de desarrollo no es otro que el de la ampliación de las obligaciones relativas a la transparencia. Dado que la legislación autonómica no puede contradecir la básica y reducir los estándares sobre publicidad activa que esta prescribe, a aquella solo le caben dos opciones:

- o reproducir lo que ya dice la legislación básica, lo cual además de reiterativo ha sido censurado por el propio Tribunal Constitucional;

- o ampliar el catálogo de obligaciones y requerimientos a los que atender por parte de los sujetos obligados a publicitar la información.⁴

Y ese es el efecto que se produce en el subsistema local de resultados de esa acumulación normativa, incrementado, en su caso, si un gobierno municipal concreto decide aprobar un reglamento propio.

En la ponencia analizaremos el caso de Cataluña, donde los requerimientos sobre transparencia establecidos por la Ley estatal 19/2013 han sido ampliados por la LCat 19/1014.

3. REQUERIMIENTOS Y CONDICIONAMIENTOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES; ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DE CATALUÑA

3.1. Cumplimiento de las obligaciones sobre transparencia: requerimientos y medios disponibles.

3.1.1. Configuración de las obligaciones sobre publicidad activa.

Tal como se ha dicho, la legislación autonómica tiende a ampliar el elenco de obligaciones en cuanto a la publicidad activa. Situados en Cataluña, esa previsión se confirma, y los gobiernos locales deben desarrollar una intensa actividad de difusión de las acciones y políticas públicas que ejecutan. Sin ánimo de exhaustividad se detallan a continuación los ámbitos a los que se extienden las obligaciones de la información activa.

Así, de acuerdo con la LCat 19/2013:

A) Información general sujeta al régimen de transparencia (art. 8)

Los gobiernos locales deben hacer pública la información relativa a:

- a) La organización institucional y la estructura administrativa.
- b) La gestión económica, contable, presupuestaria y patrimonial.
- c) Las decisiones y actuaciones de especial relevancia jurídica.
- d) La plantilla, la relación de puestos de trabajo y el régimen retributivo.

⁴ A título de ejemplo y como se ha señalado, “por lo que se refiere a *la ley catalana 19/2014*, sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (...), esta *va más allá de la ley estatal* y constituye una norma general más completa y favorecedora de transparencia y acceso a la información que su homóloga estatal y otras legislaciones autonómicas en vigor, aunque hay que decirlo, no aprovecha todas las posibilidades de que dispone para establecer una regulación plenamente eficaz de la transparencia. Las principales singularidades que presenta la Ley catalana 19/2014 se cifran en tres cuestiones clave: la consagración del silencio positivo en las solicitudes de acceso a la información, la regulación de los grupos de interés y el *aumento de la transparencia en las áreas sectoriales de acción administrativa, como la redacción de reglamentos*” (RIDAÓ MARTÍN, 2015: 32, la cursiva es mía).

- e) Los procedimientos administrativos relacionados con el ejercicio de sus competencias.
- f) Los contratos y convenios.
- g) Las convocatorias y el otorgamiento de las subvenciones y ayudas públicas.
- h) Los informes y estudios.
- i) Los planes, programas y memorias generales.
- j) La información estadística.
- k) La información geográfica.
- l) Las materias y actuaciones cuya publicidad se establezca por norma.
- m) Cualquier materia de interés público, y las informaciones solicitadas con más frecuencia por vía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

B) Desarrollo de la información sobre los distintos ámbitos.

Esa obligación la LCat 19/2013 la pormenoriza de manera muy exhaustiva en los capítulos II, III i IV del Título I según se detalla a continuación:

B.1) Transparencia en la organización institucional y la estructura administrativa (art. 9):

- a) La descripción de la organización de la Administración y de los organismos y entes públicos vinculados o dependientes, así como de las sociedades, fundaciones públicas y consorcios de que forma parte la Administración, con la inclusión de un organigrama actualizado, con indicación del número de liberados sindicales y sus costes, así como de los sindicatos correspondientes y el número de horas sindicales utilizadas.
- b) La estructura organizativa interna de la Administración y de los organismos y entidades a los que se refiere la letra a, con la identificación de los responsables de los distintos órganos y su perfil y trayectoria profesionales.
- c) Las funciones que tienen atribuidas la Administración y los organismos y entidades a los que se refiere la letra a, con indicación del ente, entidad u órgano que las ejerce en cada caso.
- d) La relación de puestos de trabajo del personal funcionario, laboral y eventual, y la plantilla y la relación de contratos temporales y de interinajes no vinculados a ningún puesto de trabajo de dicha relación de puestos.
- e) Las convocatorias y los resultados de los procesos selectivos de provisión y promoción del personal.
- f) La relación de altos cargos.
- g) Las listas que eventualmente se creen para acceder a los procesos de formación y promoción.
- h) La relación de los puestos ocupados por personal adscrito por los adjudicatarios de contratos firmados con la Administración que, en virtud del

contrato, realice una actividad, un servicio o una obra con carácter permanente en una dependencia o un establecimiento público, así como el régimen de dedicación y el régimen retributivo de dicho personal y las tareas que realiza.

- i) Los convenios, acuerdos y pactos de naturaleza funcional, laboral y sindical.
- j) El catálogo de los servicios prestados, las cartas de servicios existentes y la información sobre los resultados de las evaluaciones de calidad y de la incidencia social de las políticas públicas.
- k) Los acuerdos relativos a la creación, la participación y el funcionamiento de los entes públicos, las sociedades y fundaciones públicas, los consorcios y demás entidades vinculadas a la Administración pública.
- l) La información relativa a los canales de participación y los procedimientos participativos en trámite, de acuerdo con lo establecido por la presente ley y la Ley de consultas populares no referendarias y de otras formas de participación ciudadana, para hacer difusión y facilitar la participación ciudadana.
- m) Las resoluciones dictadas por el órgano competente, en aplicación de la normativa sobre el régimen de incompatibilidades de los altos cargos, con la forma y las condiciones que se determinen por reglamento.

B.2) Transparencia en las decisiones y actuaciones de relevancia jurídica (art. 10):

- a) Las normas aprobadas por la Administración pública –de las cuales tienen que estar disponibles las versiones en el formato originario y, en el caso de las normas que hayan sido modificadas, las versiones consolidadas– y los datos relativos a la evaluación de la aplicación de las normas.
- b) Las directivas, instrucciones, circulares y respuestas anonimizadas a consultas planteadas que tengan especial incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas.
- c) Los procedimientos normativos en curso de elaboración, con la indicación del estado de tramitación en que se encuentran.
- d) Las memorias y los documentos justificativos de la tramitación de los proyectos o anteproyectos normativos, los distintos textos de las disposiciones y la relación y valoración de los documentos originados por los procedimientos de información pública y participación ciudadana y por la intervención de los grupos de interés, en su caso.
- e) El catálogo actualizado de todos los procedimientos administrativos, con la indicación de los que están disponibles en formato electrónico, el sentido del silencio administrativo y los recursos que pueden interponerse con relación a las resoluciones que ponen fin a los mismos.
- f) Los actos administrativos, las declaraciones responsables y las comunicaciones previas que puedan tener incidencia sobre el dominio público o la gestión de los servicios públicos, y aquellos otros en que lo aconsejen razones de especial interés público.

- g) Los actos que hayan sido objeto de un procedimiento de revisión en vía administrativa.
- h) Las resoluciones administrativas y judiciales que puedan tener relevancia pública y las resoluciones judiciales definitivas que afecten a las personas obligadas al cumplimiento de la presente ley, por razón del ejercicio de las funciones y responsabilidades que les atribuye.
- i) Los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora y de los demás órganos consultivos.

B.3) Transparencia en la gestión económica, contable, presupuestaria y patrimonial (art. 11):

- a) El presupuesto, con la descripción de las partidas presupuestarias anuales y los datos de su ejecución –de forma que pueda conocerse el grado de ejecución con carácter trimestral– y de su liquidación, así como el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- b) Las retribuciones, indemnizaciones y dietas, las actividades y los bienes de los miembros del Gobierno, de los altos cargos de la Administración pública y del personal directivo de los entes públicos, las sociedades, las fundaciones y los consorcios, y las indemnizaciones que han de percibir al dejar de ejercer su cargo.
- c) Las cuentas anuales completas preceptivas y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización de los órganos de control externo que las hayan emitido.
- d) Las resoluciones dictadas por el órgano competente para instruir y resolver los expedientes relativos a las declaraciones de actividades, patrimoniales y de intereses de los altos cargos y a la inscripción en los registros correspondientes, en aplicación de la normativa sobre incompatibilidades de los altos cargos.
- e) La información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos, agrupada en función de los niveles y cuerpos.
- f) El coste de las campañas de publicidad institucional, desglosando los distintos conceptos de la campaña y el importe contratado a cada medio de comunicación.
- g) La información sobre los datos más relevantes del inventario general del patrimonio en lo relativo a los bienes inmuebles de dominio público y patrimoniales y a los bienes muebles de especial valor.
- h) La información económica relativa a la gestión del patrimonio.

B.4) Transparencia en materia de planificación y programación (art. 12):

1. La Administración debe hacer públicos, en aplicación del principio de transparencia, los planes y programas anuales y plurianuales, de carácter

general o sectorial, que establecen las directrices estratégicas de las políticas públicas. Asimismo, deben publicarse las auditorías internas y externas de evaluación de la calidad de los servicios públicos.

2. La información a la que se refiere el apartado 1 debe incluir, como mínimo, las actuaciones que deben realizarse, los medios que deben utilizarse para ejecutar los planes y programas, sus plazos de cumplimiento, la memoria económica y los estudios e informes técnicos justificativos.

3. La información pública a la que se refiere el apartado 1 debe incluir los criterios y la metodología para evaluar el cumplimiento de los planes y programas y el resultado de su evaluación, una vez ejecutados.

4. La Administración debe hacer públicos el plan territorial general, los planes territoriales parciales, los planes directores territoriales, los planes territoriales sectoriales, los planes directores urbanísticos, los planes de ordenación urbanística municipal, el plan de espacios de interés natural y los demás planes y programas que deban elaborarse en cumplimiento de una norma con rango de ley y los planes que deben publicarse con carácter obligatorio.

5. La Administración debe hacer públicas las modificaciones de los planes y programas y la información económica, geográfica y urbanística, de elaboración propia o externa, que haya utilizado para elaborarlos y para evaluar su ejecución.

B.5) Transparencia en la contratación pública (art. 13):

1. Sobre los contratos suscritos se debe incluir:

a) La información sobre las entidades y los órganos de contratación, con la indicación de su denominación exacta, el teléfono y las direcciones postales y electrónicas.

b) La información sobre las licitaciones en trámite, que debe comprender como mínimo el tipo de contrato, su objeto, el contenido económico, los pliegos de cláusulas administrativas y las condiciones de ejecución.

c) La información sobre los contratos programados.

d) Los contratos suscritos, con la indicación de su objeto, el importe de la licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para contratar y la identidad del adjudicatario, la duración, el número de licitadores, los criterios de adjudicación, el cuadro comparativo de ofertas y sus respectivas puntuaciones, así como los acuerdos e informes técnicos del proceso de contratación. Esta información debe estar actualizada y referirse, como mínimo, a los últimos cinco años.

e) Las modificaciones contractuales, las prórrogas de los contratos, las licitaciones anuladas y las resoluciones anticipadas.

f) Los datos del registro público de contratos y del registro oficial de licitadores y empresas clasificadas.

- g) Los acuerdos y criterios interpretativos de los órganos consultivos de contratación.
- h) Una relación anonimizada de las preguntas y respuestas más frecuentes en las consultas en materia de contratación.
- i) Las resoluciones de los recursos especiales, de las cuestiones de nulidad y de las resoluciones judiciales definitivas en materia de contratación, así como los actos de desistimiento, renuncia y resolución de contratos.

2. La información en materia de contratación pública debe constar en un espacio diferenciado del Portal de la Transparencia, configurado como una plataforma electrónica de publicidad específica en este ámbito.

3. La Administración pública debe dar publicidad de forma constante y actualizada a los datos estadísticos sobre los porcentajes y el volumen presupuestario de los contratos adjudicados de acuerdo con cada uno de los procedimientos establecidos por la legislación de contratos del sector público. También debe dar publicidad al volumen presupuestario contratado por los distintos adjudicatarios en los últimos cinco años.

4. En los contratos de gestión de servicios públicos y de concesión de obras públicas, deben hacerse públicos los siguientes datos para facilitar su conocimiento a los usuarios:

- a) Las condiciones y obligaciones asumidas por los gestores con relación a la calidad, el acceso al servicio y los requisitos de prestación del servicio.
- b) Los derechos y deberes de los usuarios.
- c) Las facultades de inspección, control y sanción que puede ejercer la Administración con relación a la prestación del servicio.
- d) El procedimiento para formular quejas o reclamaciones.

B.6) Transparencia en los convenios de colaboración (art. 14):

- a) La relación de los convenios vigentes, con la indicación de la fecha, las partes que los firman, el objeto, los derechos y las obligaciones de cualquier tipo que generen y el período de vigencia.
- b) Las eventuales modificaciones de cualquiera de los parámetros a los que se refiere la letra a, y la fecha y la forma en que se hayan producido.
- c) La información relativa al cumplimiento y la ejecución de los convenios.

B.7) Transparencia en la actividad subvencional (art. 15):

- a) Una relación actualizada de las subvenciones y otras ayudas que los sujetos obligados tengan previsto convocar durante el ejercicio presupuestario, con la

indicación de su objeto o finalidad y la descripción de las condiciones para ser beneficiario de ellas.

b) Los objetivos, a efectos de utilidad pública o social, que pretende alcanzar la subvención o la ayuda y los efectos que la medida de fomento puede producir en el mercado, en su caso.

c) Las subvenciones y ayudas públicas otorgadas, con la indicación de su importe, objeto y beneficiarios. Esta información debe incluir las subvenciones y ayudas, debe estar actualizada y debe referirse a los últimos cinco años. También debe incluir las subvenciones y ayudas otorgadas sin publicidad y concurrencia si estos requisitos se han exceptuado, en los casos establecidos legalmente. En el caso de subvenciones y ayudas públicas otorgadas por motivos de vulnerabilidad social, debe preservarse la identidad de los beneficiarios.

d) La información relativa al control financiero de las subvenciones y ayudas públicas otorgadas.

e) La justificación o rendición de cuentas por parte de los beneficiarios de la subvención o ayuda otorgada.

Debe significarse que toda esa información detallada en los apartados anteriores debe ser publicada en el *Portal de la Transparencia* en formato reutilizable, en el bien entendido que su uso es libre y con los únicos condicionamientos fijados por la legislación (LCat 19/2014 art. 16 y 17).

Ni que decir tiene que, al margen de esa información que las Administraciones deben publicar, los particulares pueden ejercer el *derecho de acceso a la información pública*, definida esta como “*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*” (L estatal 19/2013, art. 13). Esta definición, ciertamente amplia, se complementa con una regulación muy respetuosa con el ejercicio de ese derecho (art 12 a 24), cuyos principales elementos vienen constituidos por la definición restrictiva de los límites de acceso (art. 14), la no necesidad de la motivación de la solicitud (art. 17) y un régimen de impugnaciones específico para los supuestos en que no se dé satisfacción a la solicitud de la información (art. 23 y 24).⁵

3.1.2. Medios y recursos aplicados.

Aprobada todavía bajo el impacto de la crisis económica, la legislación sobre transparencia no contiene previsiones sobre los medios y recursos que deben aplicarse para dar cumplimiento a las obligaciones que prescribe. No es de

⁵ Sobre la *enorme expansión del derecho de acceso derivada de la falta de exigencia de la motivación de la solicitud y la admisibilidad de peticiones “egoístas”*, véase MIR PUIGPELAT (2017: 59-60, el entrecomillado es suyo).

extrañar que en un escenario de restricciones presupuestarias y limitaciones de las haciendas locales, la observancia de los requerimientos de la información activa se haya desarrollado, bien con la detracción de recursos inicialmente dedicados a otras finalidades, bien con el sobreesfuerzo de los técnicos y responsables locales.

Desde el punto de vista organizativo, el cumplimiento de las obligaciones y requerimientos puede establecerse con carácter general para todas las unidades de la entidad, y preverse o no una específica por su implementación.⁶

3.2. Los mecanismos y organismos de control

La legislación de transparencia no se limita a fijar las obligaciones de las Administraciones respecto de la información activa que deben publicar. Establece también mecanismos y organismos de seguimiento y control.

En síntesis, pueden citarse el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de carácter estatal, y los correlativos organismos autonómicos⁷, así como el Defensor del Pueblo y los correlativos organismos autonómicos. Ese control externo no excluye la posibilidad de que los propios entes públicos instituyan mecanismos y órganos de control interno para velar por la observancia de la legislación de transparencia.⁸

3.3. La trascendencia de la transparencia: evaluación de servicios y políticas públicas y rendición de cuentas

Indiscutiblemente, la transparencia como exigencia de publicidad de la acción pública tiene una virtualidad propia y desde luego actúa como un lenitivo contra la corrupción y las irregularidades de mayor o menor grado. Siendo esta función muy importante, lo cierto es que su valor trasciende de la misma y entronca con dos ámbitos muy relevantes de la gestión pública: de un lado, esa difusión de la información pública posibilita la *evaluación de las políticas y los servicios públicos*; de otro, constituye un elemento clave en el *proceso de rendición de cuentas*, de la *accountability* a que deben someterse los actos públicos ante la ciudadanía.⁹

⁶ Como muestra de la creación específica véase el caso del *Servicio de Transparencia* del Ayuntamiento de Terrassa (art. 4.2 del Reglamento antes citado).

⁷ Accesibles en https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya.html

⁸ Tal es el caso del denominado *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla*, órgano potestativo de la misma regulado en el art. 30 de su Reglamento antes citado.

⁹ Sobre la *rendición de cuentas como finalidad última* de la transparencia, véase MALARET GARCÍA (2017:456-47).

4. RECAPITULACIÓN: POR UNOS GOBIERNOS LOCALES TRANSPARENTES Y RESPONSABLES ANTE LA CIUDADANÍA

El horizonte que se dibuja tras estos cuarenta años de ayuntamientos democráticos viene avalado por los buenos resultados de las políticas públicas desarrolladas y el conjunto de servicios públicos cuya prestación se ha consolidado. En el plano económico-financiero, los actores locales, en su gran mayoría, han ido mostrando una disciplina y un comportamiento mucho más ajustados a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que las Comunidades Autónomas y la Administración central. Prueba de ello lo constituyen tanto el hecho de que el conjunto de las entidades locales hayan obtenido no ya el equilibrio presupuestario exigido, sino superávits que se han ido manteniendo (en porcentajes del 0.22, 0.52, 0.57, 0.44, 0.61 y 0.59, desde 2012 hasta 2017), como también la significativa reducción de la deuda pública hasta situarla en un porcentaje inferior al 3 % exigido (concretamente, al 2,5% en diciembre de 2017).¹⁰

Alcanzados, pues, todos esos objetivos, los nuevos retos de los gobiernos locales pasan necesariamente por afrontar de manera decidida y leal los requerimientos de la transparencia en la acción pública, como elemento clave que es en el proceso de rendición de cuentas ante la ciudadanía, instrumentos ambos indispensables para reforzar la democracia local y contribuir a la consolidación del buen gobierno.

¹⁰ Sobre esos datos de los actores locales en el plano económico-financiero y las fuentes que los avalan, véase Martínez-Alonso Camps (2018:6-9)

5. BIBLIOGRAFIA

BERNADÍ GIL, XAVIER. «Panorama de la regulació de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern». A: Cerrillo i Martínez, Agustí; Ponce Solé, Juli (eds.). *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2015.

BERNADÍ I GIL, XAVIER; CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ. «Transparència, integritat i grups d'interès. Deu lliçons apreses de l'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (desembre 2017), p. 1-22, DOI:10.2436/rcdp.i55.2017.3017. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i55.2017.3017>

BLANES CLIMENT, MIGUEL ANGEL. «La información activa en la nueva Ley de transparencia y en la legislación sectorial». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014, p. 339-376.

CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ; PONCE SOLÉ, JULI (COORD.). *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2015.

CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ; RODRÍGUEZ PONTÓN, FRANCESC. «Dossier sobre transparència i bon govern». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (desembre 2017), p. 132-173, DOI: [10.2436/rcdp.i55.2017.3075](http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i55.2017.3075).

CAMPOS ACUÑA, MARÍA CONCEPCIÓN. *Transparencia y Acceso a la Información en las Corporaciones Locales*. Madrid: El Consultor-La Ley, 2017. Canals Ametller, Dolors (Ed.). *Datos. Protección, transparencia y buena regulación* Girona: Documenta Universitaria, 2016.

COTINO HUESO, LORENZO. «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades». A: Valero Torrijos, Julián; Fernández Salmerón, Manuel (eds.). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (p. 37-71). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2014.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, MANUEL; VALERO TORRIJOS, JULIÁN (COORDS.). *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público: acceso, uso y reutilización de la información administrativa*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2014.

GUICHOT REINA, EMILIO (COORD.). *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014.

GUICHOT REINA, EMILIO. «Nuevos retos de la transparencia». *Cuadernos de Derecho local*, número 49, febrero de 2019, p 12-31.

MALARET, ELISENDA. «Bon govern, transparència i rendició de comptes. Reforçant i completant la legitimitat democràtica dels poders públics». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (desembre 2017), p. 23-47, DOI: 10.2436/rcdp.i55.2017.3062. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i55.2017.3062>

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, JOSÉ LUIS (2018). Los debates sobre los servicios públicos locales: Estado de la cuestión. *Revista Catalana de Dret Públic*, (57), 72-96. DOI: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i57.2018.3228/n57-martinez-alonso-es.pdf>

MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN. *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*. Barcelona: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional; Escola d'Administració Pública de Catalunya; Diputación de Granada, 2014.

MIR PUIGPELAT, ORIOL. «El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (diciembre 2017), pp. 48-66, DOI: 10.2436/rcdp.i55.2017.3018. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i55.2017.3018>

RIDAO MARTÍN, JOAN. «La transparència i el dret d'accés a la informació pública en la llei catalana 19/2014. Reflexions entorn al seu abast i al marc competencial en què s'insereix» *InDret.Revista para el análisis del Derecho* (octubre 2015).

VILLORIA MENDIETA, MANUEL. «La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 7, 2014, p. 85-103.

VILLORIA MENDIETA, MANUEL; RAMÍREZ ALUJAS, ALVARO. «La transparencia: marco conceptual». *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 15 (4), 2011, p. 9-15.