

# Trabajo Fin de Grado

TÍTULO DEL TRABAJO:

## LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN.

AUTOR DEL TRABAJO:

LUIS FRAGUAS GRACIA

DIRECTOR DEL TRABAJO:

GERARDO GARCÍA ALVAREZ

Facultad de Derecho: Universidad de Zaragoza.

Curso: 2018-2019

## ÍNDICE

Abreviaturas.....	3
1. Introducción: Aproximación al concepto de transparencia.....	4
2. La Transparencia en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información y Buen Gobierno.....	7
2.1. Ámbito subjetivo.	
2.2. Publicidad activa.	
2.3. Derecho de acceso a la información pública.	
2.4. Régimen de impugnaciones.	
2.5. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.	
3. La Transparencia en la normativa Autonómica de Aragón. Especial referencia a las Entidades Locales Aragonesas.....	15
3.1. La publicidad activa.	
3.2. Derecho de acceso a la información.	
3.3. Consejo de Transparencia de Aragón.	
4. Los portales de Transparencia. Finalidad y objetivos. Especial referencia a los Portales de Transparencia de los Ayuntamientos.....	20
5. Transparencia Internacional España ¿Quiénes somos?.....	22
6. Gobierno Abierto y participación.....	23
7. Principales retos de la Transparencia en la Administración Local.....	25
8. La Transparencia en la Contratación Pública.....	27
8.1. Transparencia activa.	
8.2. Transparencia pasiva.	
8.3. Transparencia colaborativa.	
8.4. Los límites a la transparencia.	
9. Conclusiones y propuestas.....	31
10. Bibliografía y referencias documentales.....	34

## Abreviaturas:

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española
CCjoEuropa	Convenio Del Consejo de Europa sobre Acceso a los Documentos Públicos
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
ITA	Índices Transparencia Ayuntamientos
LCSP	La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LPH	Ley 16/1985, de 25 de junio, Patrimonio Histórico Español
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
LTPA	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón
TI	Transparencia Internacional
TIE	Transparencia Internacional España

## 1. Introducción

Habría que comenzar diciendo que la transparencia es un valor que, como tal valor, implica una concepción de lo deseable. Pertenece a lo que llamaríamos la tercera generación de valores deontológicos del servicio público. La primera generación es la que acoge valores como la imparcialidad, legalidad u objetividad. La segunda, la que recoge valores como la eficiencia, eficacia y economía. Y en esta tercera generación se incorporan valores democráticos a la Administración, como la participación, colaboración, rendición de cuentas y, como no, la transparencia.

Tenemos que señalar que la transparencia en sí misma es efecto de desconfianza, y la desconfianza es inevitable y aconsejable frente al poder político y económico, no frente a los otros ciudadanos. El poder tiende al abuso y la transparencia hace más difícil tal desvío del buen hacer.

Los principios inspiradores de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno posibilitan el acceso de los ciudadanos al conocimiento pormenorizado del funcionamiento ordinario de la Administración y el ejercicio por éstos de un control de la acción política de sus regidores, de modo que puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones.

La transparencia, a pesar de su carácter instrumental, debe convertirse en una verdadera exigencia. El concepto de transparencia tiene que ir de la mano con el concepto de democracia y esto tiene que ser entendido a la hora de llevar a cabo un proyecto político.

La transparencia no puede ser una falacia, ni una invención inútil. Una sociedad basada en la democracia desea que sus ciudadanos puedan conformar su voluntad gracias a un adecuado acceso a la información. Es más sencillo eliminar la arbitrariedad en el ejercicio del poder público cuando las decisiones son trazables.

Podríamos decir que la transparencia en nuestras democracias es un valor esencialmente instrumental que tiene por fin mejorar la integridad de nuestros políticos, funcionarios, incrementar la participación útil y enfocada, configurar una rendición de cuentas efectiva etc. En definitiva, aportar honestidad, eficacia, eficiencia y legitimidad a los poderes públicos. Poder observar a nuestros servidores públicos hará más difícil que pongan por delante su interés privado sobre el interés general.

La constante y creciente presión social por distintos movimientos de organizaciones no gubernamentales, grupos sociales, asociaciones, agrupaciones, formaciones políticas, medios de comunicación han venido reclamando una mayor transparencia y a tal fin el explícito reconocimiento formal, sin barreras, del derecho de acceso a la información pública argumentándose en la corrupción y en la falta de confianza en la clase política. Esta mayor

accesibilidad implica una permanente conversación con los ciudadanos y ciudadanas, aprovechando las posibilidades que proporcionan las nuevas tecnologías.

En primer lugar tenemos que hacer una reseña a la definición de transparente, definido por la Real Academia de la Lengua Española como algo claro, evidente, que se comprende sin duda y sin ambigüedad. La transparencia va a permitir que los ciudadanos puedan conocer la gestión que se viene haciendo de los asuntos públicos, formándose con ellos una opinión informada con la que poder participar en las decisiones que les atañen, controlar a los gobernantes y exigirles cuentas.

La clave de este concepto no es ser claro ya que en muchas ocasiones los gobiernos no pueden serlo por la complejidad social, sino que hay que hacer hincapié en la idea de información. Cuando una persona u organización entrega información, genera un mejor entendimiento y comunicación con su entorno. En numerosas ocasiones se da a entender por transparencia la simple publicación de datos y esto no nos hace ser transparentes: somos transparentes si transmitimos información. Los datos no son información y la información no es por sí transparente. La transparencia consiste en transitar del dato a la información. Por tanto, el dato debe transformarse en información para que pueda calificarse de transparente y esta información debe ser clara, evidente, comprensible y sin ambigüedades.

El principio de transparencia y el principio de publicidad, ambos referidos a las Administraciones Públicas, parecen identificarse y que sus fines son los mismos. No obstante, son principios diferentes.

El principio de publicidad implica una acción por parte de la Administración; esto es, que la propia Administración comunique, o dé a conocer a los ciudadanos diferentes aspectos de su actuar, tanto en el tratamiento de la información como en el cumplimiento y seguimiento de las funciones que le son propias.

Por otro lado el principio de transparencia conlleva la apertura, en términos generales, de los actos de la Administración, y el tratamiento de la información en la que se apoya para la ejecución de los mismos, de forma que los ciudadanos puedan conocerlos sin que se les sean comunicados por la Administración, como si la actividad de la Administración se desarrollara en un habitáculo de cristal que permite ver todas las acciones a los propios ciudadanos que se encuentran fuera del recinto.

En segundo lugar, dentro del término transparencia tenemos que hablar del derecho de acceso a la información y la publicidad activa.

El derecho de acceso a la información se configura en el Derecho Comparado como un derecho fundamental reconocido por la legislación internacional, por muchas constituciones y por más de noventa leyes nacionales de todo el mundo. Es también conocido como el derecho a saber o la libertad de información en relación con los poderes públicos, e implica el derecho a toda persona a solicitar y recibir información de entidades públicas. A su vez, obliga a las entidades públicas a publicar información sobre sus funciones y gastos de manera proactiva.

La publicidad activa es la información que los sujetos obligados por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, tienen que publicar de forma periódica y actualizada para garantizar la transparencia de su actividad. Esta información tiene que publicarse en las correspondientes sedes electrónicas o páginas webs de los organismos y/o entidades, de una manera clara, estructurada, entendible y, preferiblemente, en formatos reutilizables.

Con referencia al marco jurídico de la transparencia destacamos la siguiente normativa:

- Constitución española de 1978, art. 105, b): «la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.»
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG).
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (LTPA).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, arts: 13.d: «Los ciudadanos tienen derecho al acceso a la información pública, archivos y registros de acuerdo con lo previsto en la LTAIBG» y arts. 71 y 129.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, arts. 6, 3.1, c), 38, 81 y 112.
- En el ámbito económico y presupuestario el principio de transparencia se recoge expresamente en el art 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ordenanzas de Transparencia.

Por último nos preguntamos si la transparencia en las Administraciones Públicas, en la actualidad se está desarrollando como debería ser, y si cumple con la finalidad prevista en la normativa de transparencia que vamos a ver a lo largo de este trabajo o por el contrario la transparencia no cumple con su objetivo que es la puesta a disposición de los ciudadanos de la información en poder de los sujetos obligados a la transparencia.

## 2. La Transparencia en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), constituye una de las normas más relevantes de los últimos tiempos.

La Ley de Transparencia inaugura un marco jurídico en el derecho de acceso a la información pública, y un nuevo régimen de publicidad activa general para toda la acción pública.

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Esta ley incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

### 2.1. Ámbito subjetivo.

En primer lugar, vamos a tratar el objeto de la LTAIBG, este se centra en la regulación y garantía de la transparencia de la actividad pública, configurada a través del derecho de acceso a la información relativa a dicha actividad pública.

El ámbito subjetivo de aplicación, viene regulado en su art. 2.1<sup>1</sup>, que contiene una extensa lista de entidades, órganos y organismos, vinculando no solo a las Administraciones territoriales, sino también a otros sujetos, que por su naturaleza, de sus actividades o del régimen jurídico al que se someten tanto total como parcialmente son asimilados a ellas a los efectos de la aplicación de dichas leyes. También aparecen una serie de sujetos obligados en el art. 3, como son, los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales. Esta amplitud sigue las pautas del Convenio

---

<sup>1</sup> Art. 2 LTAIBG.

del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos (CCJoEuropa).

Junto a todos estos sujetos también tienen la obligación de suministrar información «las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el art. 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato.»<sup>2</sup>

Este texto legal refleja una clara amplitud de sujetos y de preceptos. En el artículo citado anteriormente se utiliza el término «información necesaria» cuando una mayor precisión hubiera acotado enormemente el alcance de esta obligación. Por otra parte no se reflejan las consecuencias que supondría el incumplimiento de esta obligación.

## 2.2. Publicidad activa.

El capítulo II del título I de la LAITBG, está dedicado a la publicidad activa, y establece una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el art 2 y 3<sup>3</sup>, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En esta información se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística.

La propia esencia y fundamento del derecho de acceso se orienta a propiciar y fomentar la participación y control sobre la gestión pública. La LTAIBG pretende y busca establecer un régimen de publicidad activa general para toda la acción pública. Este régimen viene regulado de los art 5 al 11, donde establece las obligaciones de publicidad activa. En el art 5 señala una serie de principios generales y exige que «los sujetos enumerados en el art.2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.»<sup>4</sup>

Como ya hemos dicho anteriormente, se puede ver como el texto legal vuelve a mostrar una falta de precisión, debido a la vaguedad en su formulación con la que se refiere a la información que debe ser objeto de publicación periódica y actualizada.

La información a publicar lo será en la sede electrónica o en la página web y pauta los criterios de como se debe llevar a cabo de manera clara, estructurada, entendible, comprensible, de

---

<sup>2</sup> Art. 4 LTAIBG.

<sup>3</sup> Art 2 y 3 LTAIBG.

<sup>4</sup> Art. 5.1 LTAIBG.

fácil y gratuito acceso.<sup>5</sup>

Los sujetos comprendidos en esta ley deben publicar información institucional, organizativa y de planificación relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa.

Por su parte el art. 7 detalla la información de relevancia jurídica que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán. Entre otras, 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 y los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda.

Por último el art 8 se dedica a detallar la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria.

Tenemos que señalar también que en este capítulo II, se hace referencia al Portal de la Transparencia, al que más tarde le dedicaremos un epígrafe de este trabajo.

### 2.3. Derecho de acceso a la información pública.

En primer lugar señalar que el art 12 de la LTAIBG regula que « Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública<sup>6</sup>, en los términos previstos en el art. 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.»

Se puede apreciar que el texto legal hace una vocación de universalidad. Toda persona, con independencia de su nacionalidad, tiene derecho a acceder a la información, sea vecino o no del municipio , reúna o no la condición de interesado. Este precepto se interpreta en los términos mas favorables, ya que también es ejercitable por las personas jurídicas.<sup>7</sup>

Una de las grandes novedades del concepto de información pública es que tiene tal consideración la información que obre en todo tipo de procedimientos, es decir, tanto los finalizados, como los que están en curso<sup>8</sup>.

Este derecho no ha de entenderse como un derecho absoluto, sino que cuenta con una serie de limitaciones en su ejercicio. De esta forma, el art. 14.1 LTAIBG establece una serie de

---

<sup>5</sup> Apartado 4 y 5 LTAIBG.

<sup>6</sup> Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos sometidos a la ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. ( art 13 LTAIBG).

<sup>7</sup> « La gran mayoría de los Estados europeos opta por esta misma solución e incluye, asimismo, a todas las personas, físicas y jurídicas, incluidos los extranjeros, residan o no en territorio nacional, sin necesidad de acreditar interés alguno. Solo Italia y Liechtenstein lo exigen en su norma reguladora, y Grecia para los documentos privados»  
Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas 2011. Emilio Guichot Reinas.

<sup>8</sup> Véase CANTOS SALAH, SALMA. “Algunas consideraciones sobre la materialización del derecho de acceso”. El consultor de los Ayuntamientos, N° 18, 2015,pp.

limitaciones, que deben entenderse como *numerus clausus*, al derecho de acceso. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y por último, la protección del medio ambiente.

Estos límites permiten proteger distintos bienes jurídicos, que priman sobre el interés particular de acceso a la información. Ha de analizarse en cada caso concreto si concurren estas limitaciones, análisis que ha de efectuarse de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

El artículo señala que para que estos límites operen, la aplicación deberá ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

El artículo 15 contiene las reglas específicas sobre la cesión o comunicación de datos personales de los ciudadanos, distingue cuatro supuestos distintos en atención a la naturaleza de los datos personales que contenga la información pública solicitada, estos son: de ideología, afiliación sindical, religión y creencias; datos que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, datos genético o biométricos y aquellos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor; datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano; y datos personales no incluidos en los apartados anteriores.

Este artículo en su apartado 3 se refiere a cualquier dato personal distinto de los datos especialmente protegidos citados anteriormente, en este caso concreto el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y de los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada. Así para la realización de dicha ponderación, el órgano tomará en consideración los siguientes criterios: el menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español (LPH); la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos; el menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquellos; y por último, 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.

Finalmente, importa destacar que cuando la divulgación sea legítima, por ampararlo un interés superior, por hallar encaje en los supuestos precedentemente apuntados, el tratamiento posterior de los datos obtenidos queda sujeto a la normativa de protección de datos.

El artículo 16 de la LTAIBG regula el acceso parcial disponiendo que «En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el art. 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse que parte de la información ha sido omitida<sup>9</sup>».

Por último dentro de este epígrafe tenemos que hablar del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública:

La LTAIBG dispone en primer lugar en sus artículos 17 y 18 la solicitud de acceso a la información y las causas de inadmisión respectivamente. Posteriormente dicha ley regula la tramitación del ejercicio del derecho de acceso a la información y la resolución. Dentro de este apartado vamos a centrarnos en el carácter del silencio.

En esta Ley el silencio es de carácter negativo<sup>10</sup>. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada, como así está regulado en el artículo 20.4 de la LTAIBG.

El derecho constitucional que reconoce el artículo 105, b) de la Constitución y que al amparo del mismo se desarrolla la LTAIBG, puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos e intereses como son el derecho a la intimidad, el derecho al honor o el derecho a la protección de datos de carácter personal, así como el secreto profesional, la propiedad intelectual entre otros, que en determinados supuestos, hayan de prevalecer sobre aquel. Siendo ello así, no cabe admitir la posibilidad de que, como consecuencia de la falta de resolución expresa en plazo de una solicitud de acceso, esos derechos puedan resultar vulnerados.

---

<sup>9</sup> Este precepto se inspira en el Convenio del Consejo de Europa de 18-06-2009, de acuerdo con este, todos los documentos en poder de las autoridades son, en principio, públicos y sólo pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos.

<sup>10</sup> Que aunque el art. 24 de la Ley 39/2015 consagra con carácter general la regla del silencio positivo en los procedimientos iniciados a instancia de los interesados, permite que una norma con rango de ley establezca, como ha sido el caso en la Ley de Transparencia, el silencio negativo siempre que concurran «razones imperiosas de interés general».

El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá, como determina el artículo 20.6 de la LTAIBG, la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

Finalmente, tenemos que señalar que, las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública, conforme establece el art. 20.5 de la LTAIBG, son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa en el artículo 24 de dicha ley.

#### 2.4. Régimen de impugnaciones.

Debemos entender que en materia de impugnaciones contra las resoluciones expresas o presuntas sobre el ejercicio del derecho de acceso, la reacción del interesado será presentando la correspondiente reclamación.

A la vista de la importancia del principio de transparencia no cabe duda que adquiere gran relevancia la necesidad de establecer un sistema eficaz de control de su cumplimiento y un régimen sancionatorio en casos de incumplimientos legales.

El art. 23 de la Ley versa sobre el sistema de recursos. Así, cuando se deniega el derecho de acceso a la información la norma prevé la posibilidad de recurrir con el fin de garantizar los derechos de los interesados.

La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), regulada en el art. 24 de la Ley, tiene carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, que se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. Esta reclamación en base a lo dispuesto en el art. 23.1, tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos.

El régimen de impugnaciones y reclamaciones está previsto expresamente frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso, es decir, respecto al adecuado cumplimiento del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública solicitada. Se vincula por tanto el mecanismo de la reclamación o impugnación, sólo en el ámbito de la publicidad pasiva, requiriéndose, la previa solicitud de acceso a la información realizada por el interesado dirigida al titular del órgano administrativo o personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas.

Esta solicitud ha de generar la correspondiente tramitación que obligará a la entidad destinataria, si no tuviera a su disposición la información solicitada, a remitirla al ente competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante. Esto concluirá con una resolución debidamente motivada contra la que se interpondrá la correspondiente reclamación.

La LTAIBG no ha regulado un régimen sancionador derivado del incumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados respecto del régimen de la publicidad activa, remitiéndose a la «correspondiente normativa reguladora» que en este caso estará constituida por las disposiciones autonómicas sobre transparencia.

La ley en su artículo 9 hace referencia al control del Consejo respecto al «cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones contenidas en este capítulo», se refiere a la publicidad activa, sin previsión alguna al control que pueda y deba realizarse sobre otros sujetos obligados ajenos a la estructura organizativa de la Administración estatal. En este punto entra la normativa autonómica la cual establece una regulación sobre el control de los organismos independientes que determinen las Comunidades Autónomas.

Ante el incumplimiento del sujeto obligado a la publicidad activa, las posibilidades de reacción y control por parte del Consejo correspondiente será adoptar los acuerdos necesarios para la incoación de actuaciones disciplinarias con arreglo a lo que disponga la normativa autonómica, ya que la norma estatal no establece régimen sancionador. Pues bien, a diferencia de lo que puede ocurrir con los derechos de los ciudadanos en materia del derecho de acceso, que pueden acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa frente a las resoluciones expresas o presuntas en los procedimientos instados por aquellos con su correspondientes solicitudes y obtener una sentencia estimatoria que será ejecutiva en los términos establecidos por la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), en los supuestos de incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, los ciudadanos podrán presentar denuncias ante el ente obligado y, en caso de desatención, elevar la denuncia al Consejo de transparencia competente al objeto de incoar un procedimiento disciplinario.

## 2.5. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

El CTBG es un órgano con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines y resulta adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública. Tiene el carácter de organismo público de los previstos en la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que ha sido modificada por la Ley de Transparencia, para introducir el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno órgano entre otros ya relacionados como organismos públicos que se regirán supletoriamente por las determinaciones de la citada Ley 6/1997.

El CTBG está sujeto además, a las disposiciones de la Ley General Presupuestaria en lo que sea de aplicación y el resto de leyes sectoriales referidas en el art.39 de la LTAIBG, para los ámbitos de la contratación que lleve a cabo, régimen patrimonial, régimen funcional del

empleado público y régimen de procedimiento administrativo común.

Este organismo es objeto de regulación en el Título III de la Ley de Transparencia, ante él podrán interponerse con carácter potestativo las reclamaciones frente a las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública, y que podrá igualmente dictar resoluciones acordando el cese del incumplimiento por los sujetos de sus obligaciones en materia de publicidad activa y el inicio de actuaciones disciplinarias que procedan, cuando dicho procedimiento no ha sido regulado por el legislador remitiéndose al desarrollo reglamentario, al contrario que sí ocurre con las reclamaciones en materia de publicidad pasiva que sí pormenoriza en el art 24 el plazo para su interposición, la aplicación en su tramitación del régimen de recursos previstos en la ley 39/2015, el plazo máximo para resolver y notificar el régimen del silencio.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para resolver las reclamaciones en materia de publicidad pasiva contra las resoluciones dictadas por éstas y su sector público y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, a un órgano específico; o también pueden optar por no crear tal órgano independiente y atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, suscribiendo el correspondiente convenio con la Administración General del Estado.

El desarrollo reglamentario de esta institución se ha llevado a cabo por el Real Decreto 919/2014, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Este estatuto contiene la estructura orgánica compuesta por dos órganos superiores como son el Presidente, y la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, y dos órganos jerárquicamente dependientes del presidente del Consejo que son la Subdirección General de Reclamaciones y la Subdirección General de Transparencia y Buen Gobierno.

Una de las funciones que tiene encomendada el CTBG, es adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la LTAIBG, y en desarrollo de la misma, se atribuye al Presidente adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la LTAIBG, en el reglamento que desarrolle dicha ley o en este Estatuto, aprobando, previo informe de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, directrices, recomendaciones o guías relativas a su aplicación o interpretación.

No podemos dejar de señalar que son varios los criterios interpretativos que tiene publicados el Consejo de Transparencia y cuya lectura y seguimiento facilitan el adecuado conocimiento e interpretación de la norma, por un lado y, por otro, orientan a los sujetos obligados a encauzar sus propuestas de actuación al objeto de cumplir las determinaciones de la Ley, evitando posibles reclamaciones. Además, y en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional quinta de

la LTAIBG sobre el deber de colaboración entre el Consejo y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), algunos de estos criterios interpretativos son suscritos y emitidos conjuntamente por ambas instituciones.

Por último recalcar que la labor fundamental del CTBG es controlar la actuación de los poderes públicos y atender a las reclamaciones de los ciudadanos frente a las resoluciones dictadas por aquellos ante las solicitudes de información que se les planteen. Además, podrá intervenir resolviendo las reclamaciones frente a las resoluciones en materia de publicidad pasiva de las Administraciones autonómicas y Entidades Locales de su ámbito territorial, siempre que dicha Administración autonómica hubiese suscrito el correspondiente convenio con la Administración estatal; en otro caso, la competencia para resolver tales reclamaciones correspondiera al órgano creado por la Administración autonómica.

Por tal motivo, el contenido en esta materia de las previsiones legales y reglamentarias de las Administraciones autonómicas resulta esencial para conocer el nivel de tutela administrativa ofrecida a los ciudadanos de las distintas Administraciones frente a la acción pública de aquéllas y sus Entidades Locales, así como el alcance de sus obligaciones en materia de publicidad activa y pasiva que el legislador autonómico haya establecido en desarrollo de las previsiones de la legislación estatal.

Finalmente, señalar que en el Boletín oficial del Estado (BOE) se ha publicado la Resolución de 10 de diciembre de 2018, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se publica el resumen de la Memoria de cumplimiento de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y de actividades durante el ejercicio 2017. Con esta memoria se da cumplimiento a lo establecido en el art 38, el cual enumera las funciones atribuidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), entre las cuales aparece: «d) Evaluar el grado de aplicación de esta Ley. Para ello, 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».

3. La Transparencia en la normativa Autónoma de Aragón. Especial referencia a las Entidades Aragonesas.

Las nuevas leyes que han surgido en materia de transparencia, van a transformar la concepción y forma de actuar de las Administraciones Públicas. En concreto las entidades locales de reducido tamaño van a experimentar la dificultad de cumplir con la nueva regulación.

Hoy en día vivimos en un momento de cambios constantes y permanentes, rodeados de aparatos de tecnología que han transformado nuestras vidas en un periodo de tiempo muy escaso. Hemos pasado de unas instituciones que las considerábamos como extraños aparatos gubernativos, inaccesibles y distantes para los ciudadanos a unos entes prestadoras de servicios, abiertos a colaborar y dar respuesta a las demandas de estos, con la participación de todos y más transparente, dejando atrás ese carácter autoritario y burocrático inicial.

La transparencia se encumbra como uno de los pilares en los que se asienta la búsqueda de la perfección de nuestro sistema político. Los esfuerzos por conseguir tal transparencia vienen traducidos en la aprobación de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que supone un avance en la materia y refuerza la transparencia en la actividad pública garantizando el derecho de acceso a la información.

Junto con esta ley estatal surge por parte de las Comunidades Autónomas leyes para desarrollar y completar dicha materia, como en el caso de Aragón, con la Ley 8/2015 de Transparencia de la Actividad y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante LTPA). Esta ley divide su contenido en dos materias principales. Nos vamos a centrar en la transparencia, la cual se divide en dos principales aspectos, en primer lugar la publicidad activa, que establece la obligación de difundir una amplia información, de manera obligatoria, gratuita y en condiciones de veracidad, accesibilidad y objetividad a través de medios electrónicos y en segundo lugar el derecho de acceso a la información pública, que regula el ejercicio del derecho a acceder la información dentro de una administración pública transparente.

### 3.1. La publicidad activa.

La ley establece la obligación de difundir una amplia información, de manera obligatoria, gratuita y en condiciones de veracidad, accesibilidad, objetividad, a través de medios electrónicos. Tenemos que señalar que se parte de las obligaciones que establece en materia de publicidad activa la LTAIBG, cuya estructura de mantiene, y se amplían aspectos como los relativos a la transparencia política, la información sobre el empleo público y sobre la ejecución de los contratos entre otros.

Las entidades locales aragonesas van a tener que publicar, en sus respectivas páginas web o sedes electrónicas y de una forma periódica, una gran cantidad de información, relacionada con su actividad y funcionamiento. Esta nueva obligación se le añade a las ya existentes para los empleados municipales. Hay que destacar que la ley no cita a la persona que debe cumplir con dicha obligación, tampoco se regula la periodicidad o temporalidad con la que la información ha de hacerse pública, ni se marcan cuáles pueden ser las consecuencias de un incumplimiento de la

obligación de informar. Por último señalar que la ley no hace ninguna distinción entre entidades locales de gran tamaño y entidades locales de menor tamaño, ambas tienen el mismo régimen de obligatorio de difusión de información, sin tener en consideración el gasto que va a suponer la publicidad activa sobre todo en las entidades locales de menor tamaño.

En la ley se hace hincapié en especificar qué tipo de información ha de publicarse. Esta información se puede dividir en once apartados que vamos a explicar a continuación.

El primer apartado es la información institucional y organizativa: los entes locales van a tener que publicar su estructura organizativa y las funciones y normativa de aplicación. Asimismo, las corporaciones locales también deberán publicar su inventario de bienes.

El segundo apartado es la información política: se debe publicar información relativa a la situación fundamentalmente económica de los miembros del gobierno local. También hay que publicar las agendas de actividad institucional de los miembros del Gobierno.

El tercer apartado es la información sobre planificación: las entidades locales publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en que basen su actividad.

El cuarto apartado es la información de relevancia jurídica: esta obligación va mas allá de publicar las ordenanzas reglamentos locales, ya que también hay que difundir los proyectos que sobre estas normas existan, así como las memorias, informes y dictámenes que obren en el expediente de su aprobación.

El quinto apartado es la información sobre contratos: con una actualización trimestral, las entidades locales tiene que publicar detallada información relativa a todos los contratos que éstas celebren, como referencia al objeto, el órgano de contratación, la fecha de formalización, la fecha de inicio, la duración, el importe, el procedimiento de adjudicación... etc.

El sexto apartado es la información sobre convenios, encomiendas de gestión o medios propios: las entidades locales harán públicos los convenios suscritos, las encomiendas de gestión que firmen, con mención de las partes firmantes y/o intervinientes, su objeto, duración...etc.

El séptimo apartado es la información sobre subvenciones: deberán publicar las subvenciones, avales y ayudas públicas que concedan, con independencia de su importe y con indicación de los beneficiarios y la forma de concesión.

El octavo apartado es la información financiera, presupuestaria y estadística: se deberá difundir la información relativa a la actividad presupuestaria y contable de la entidad, a esto se le añade otra obligación de carácter estadístico y de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El noveno apartado es la información de relaciones con la ciudadanía: se deberá publicar el catálogo actualizado de procedimientos administrativos de competencia local, las cartas de servicios

y el procedimiento para presentar sugerencias y quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

El décimo apartado es la información sobre resultados de investigación: se deberá publicar los resultados de los proyectos de investigación que sean financiados con fondos públicos locales.

Por último, el apartado undécimo es la información sobre ordenación del territorio y medio ambiente: será objeto de difusión información relativa a la ordenación del territorio y del medio ambiente, la normativa urbanística, así como el estado de tramitación de los instrumentos de planeamiento.

### 3.2. Derecho de acceso a la información pública.

Toda persona, tanto jurídica como física, y siempre que sean mayores de 14 años, tienen derecho a acceder a la información pública<sup>11</sup>. Para tener dicho acceso es necesario solicitarla, que podrá hacerse por escrito o de forma oral, en cuyo caso esta solicitud será recogida en formato electrónico. Las entidades locales promoverán que las solicitudes se presenten por vía electrónica.

Como ya hemos hecho referencia en el primer epígrafe, no estamos ante un derecho absoluto<sup>12</sup>, sino que podrá ser limitado por razón de la seguridad o defensa del Estado, la averiguación de los delitos, la intimidad de las personas, la protección de datos de carácter personal, la propiedad intelectual y demás límites establecidos en la legislación básica. Tenemos que señalar que cualquier limitación deberá tener fundamento en un límite o excepción establecido por norma con rango de ley e interpretarse en su aplicación de forma restrictiva.

En lo referido al plazo para denegar o conceder el acceso a esa información, este es de un mes, transcurrido el cual sin que se haya resuelto se entenderá concedido por silencio negativo positivo<sup>13</sup>. La resolución que ponga fin al procedimiento se formalizará por escrito y en caso de ser denegatoria deberá ser motivada<sup>14</sup>.

Como regla general, el acceso a la información será gratuito, aunque la expedición de copias y la transposición a formatos diferentes al original en que se contenga la información podrá someterse al pago de una cantidad, que no exceda del coste real de reproducción y distribución, siendo ello objeto de la correspondiente regulación mediante las ordenanzas.

Se regula un régimen especial de recursos frente a las resoluciones que se emitan sobre el

---

<sup>11</sup> Art. 25 LTPA.

<sup>12</sup> Art. 34 LTPA.

<sup>13</sup> Art. 31 apartado 2 LTPA. El Tribunal Constitucional, Sentencia 104/2018, de 4 de octubre de 2018. Cuestión de Inconstitucionalidad 5228-2017. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón respecto al art. 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. El tribunal ha declarado la nulidad del precepto legal autonómico que establece el silencio positivo para las peticiones de acceso a la documentación administrativa.

<sup>14</sup> Art. 32 LTPA.

acceso a la información pública, estableciendo una reclamación ante el Consejo de Transparencia que va a sustituir al recurso potestativo de reposición, previo al contencioso-administrativo. El plazo para su interposición es de un mes, a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.

### 3.3. Consejo de Transparencia de Aragón.

Se crea el Consejo de Transparencia de Aragón como órgano destinado a promover la transparencia de la actividad pública en la Comunidad Autónoma, velando por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizando el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El Consejo actuará con independencia orgánica y funcional y estará adscrito al departamento competente en materia de transparencia.

Para el ejercicio de sus funciones el Consejo se estructura en: Presidencia, Vicepresidencia, Pleno y Secretaría. Tendrá una duración del mandato de cuatro años con posibilidad de designación por otro periodo de igual duración y ninguno de los cargos tanto Presidente, Vicepresidente, Secretaria y miembros del Pleno tiene retribución.

Por último, señalar que el Consejo va a tener una serie de funciones entre las que destacaremos las siguientes: conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información; formular resoluciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones de transparencia; informar preceptivamente proyectos normativos que desarrollen la ley en materia de transparencia o estén relacionados con esta materia; evaluar el grado de aplicación y cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, promover actividades de formación y sensibilización, así como actividades de investigación, análisis y evaluación; colaborar con órganos de naturaleza análoga; tomar conocimiento del informe anual contemplado en el artículo 38 de la LTPA, que elabora el departamento competente en materia de transparencia; ejercer la función de control sobre las Administraciones públicas aragonesas al que se refiere el artículo 41 de la LTPA ; y todas aquellas que le atribuyan otras disposiciones de rango legal o reglamentario.

4. Los Portales de transparencia. Finalidad y Objetivos. Especial referencia a los Portales de Transparencia de los Ayuntamientos.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno impone a las entidades que integran la Administración Local, entre otros sujetos, una serie de obligaciones de publicidad activa de información cuyo contenido se concreta en los art. 6, 7 y 8 y de acuerdo con unos principios y requisitos técnicos recogidos en los arts. 5 y 11.<sup>15</sup>

La ley prevé la creación y desarrollo de un Portal de Transparencia, que con la ayuda de las nuevas tecnologías, el ciudadano pueda acceder a través de un único punto de acceso, a toda la información disponible. En este portal se encontrará tanto la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa como aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

El Portal de Transparencia es una herramienta informática que constituye para el ciudadano una ventana a la Administración Pública, a través de la cual puede acceder a la información de la entidad.

Las publicaciones se llevaran a cabo en sedes electrónicas o páginas webs. Señalar que no todos los contenidos del Portal de Transparencia se contienen en la Sede Electrónica, ya que algunos no necesariamente exigen los requisitos propios de la sede electrónica. Por tanto lo mas adecuado es situar el Portal de Transparencia dentro de la web del Ayuntamiento.

En la Administración General del Estado, en virtud del art.21 de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, atribuye a las Unidades de Información, la función de recabar y difundir la información que va a contener el Portal. El resto de Administraciones Públicas tienen autonomía organizativa, es decir, pueden hacer coincidir en una misma unidad administrativa todas las funciones que la Ley recoge en el art. 21.

En los Ayuntamientos, cada uno debe tomar las decisiones organizativas sobre su Portal de Transparencia y compaginarlas con las relativas al acceso a la información debido a la íntima conexión que van a tener. Por tanto, salvo los Ayuntamientos de gran tamaño, resultaría conveniente definir una única Unidad, que podría denominarse Unidad de Información y Transparencia, que asumiera, con carácter permanente, tanto las funciones referidas al Portal de Transparencia como las relativas al derecho de acceso a la información pública. Entre las funciones a destacar serían: promover la transparencia y velar por el cumplimiento de las obligaciones de la Ley en materia de publicidad; elaborar las directrices generales del diseño del Portal de la Transparencia; recabar, coordinar y supervisar los contenidos que las diferentes unidades

---

<sup>15</sup> En Aragón la publicidad activa se regula en los arts 11 al 22 de la LTPA. Esta regulación es más amplia que la LTAIBG.

administrativas deban trasladar para su publicación y difusión en el Portal de Transparencia; gestionar las publicaciones que deban realizarse en el Portal de Transparencia, asegurar la disponibilidad en el Portal de Transparencia, de la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia y por último tramitar los procedimientos correspondientes a las solicitudes de acceso a la información pública.

Para la propuesta de creación y regulación del Portal de Transparencia del Ayuntamiento sería posible dotar al Ayuntamiento de una Ordenanza que contuviera una regulación integral en materia de transparencia y acceso a la información, como propugnó la Federación Española de Municipios y Provincias.

También constituye otra opción organizativa, la de regular separadamente el Portal de Transparencia, como elemento delimitado y definido con sustantividad propia.

Los contenidos a publicar en el Portal de Transparencia vienen regulados en la Ley 19/2013, en los arts. 9 a 11, agrupados en tres bloques y sin perjuicio de la publicidad en tablones, boletines, etc.

Estos tres bloques son: información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica como pueden ser directrices, instrucciones, proyectos de Reglamentos etc ; información económica, presupuestaria y estadística como puede ser contratos, convenios suscritos, subvenciones, presupuestos, cuentas anuales, relación de bienes inmuebles, retribuciones altos cargos y máximos responsables de entidades etc.<sup>16</sup>

En primer lugar, en referencia al control, destacar que el cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones que hemos citado anteriormente será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Cabe señalar que este podrá dictar resoluciones en las que establezca las medidas que sean necesarias adoptar para el cese de incumplimiento<sup>17</sup>.

En segundo lugar, señalar que la información que contenga el Portal de la Transparencia, debe adecuarse a los principios de accesibilidad, interoperatividad y reutilización.

El Portal de la Transparencia, va a constituirse como un punto de encuentro y difusión, en el se muestra una nueva forma de entender el derecho que tienen los ciudadanos a acceder a la información pública.

Por último, tenemos que señalar que en relación con el Portal de la Transparencia, además de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local van a poder adoptar medidas de colaboración

---

<sup>16</sup>LTPA en sus arts del 12 a 22, regula los contenidos a publicar en el Portal de Transparencia.

<sup>17</sup> Art 9 LTAIBG.

para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa.

## 5. Transparencia Internacional España. ¿Quiénes somos?

En primer lugar tenemos que hablar que Transparencia Internacional (TI) es una organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. Podemos decir que congrega a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una coalición global.

Transparencia Internacional aborda la corrupción, ya sea en el interior de los países, como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El objetivo es mostrar las dos partes de la corrupción, quien corrompe y quien permite ser corrompido.

Se fundó en 1993. Publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción, una lista corporativa de corrupción a nivel mundial. La sede se encuentra en Berlín, Alemania, pero opera en más de 70 países. TI está formada por más de 100 delegaciones (oficinas locales y organizaciones filiales) que luchan contra la corrupción en sus respectivos países.

TI tiene también como ideal absoluto y rotundo que no se considera afín a ningún partido y defiende totalmente su independencia política.

En segundo lugar tenemos que hablar que Transparencia Internacional España (TIE), es una organización comenzó a trabajar en el 2000. Transparencia Internacional España asume que la transparencia es un importante objetivo de la sociedad actual, y que está inherentemente unida al derecho a saber de los ciudadanos, que exigen de forma creciente estar suficientemente informados y tener un mayor grado de participación en las decisiones que les afectan.

TIE ha ido elaborando y publicando una serie de índices, estos son cinco: para los Ayuntamientos (ITA), para las Comunidades Autónomas, para la gestión del agua, para las Diputaciones y para los Parlamentos. Estos índices son creados para realizar una evaluación del nivel de transparencia de las instituciones públicas e impulsar y propiciar la transparencia que estas entidades ofrecen a los ciudadanos. Estos Índices de transparencia tienen dos objetivos, que son los siguientes: a) Por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de las instituciones públicas incluidos en cada Índice, y b) Impulsar y propiciar la transparencia y el aumento de la información que estas entidades ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto.

En relación con los ITA, TIE utiliza 80 indicadores agrupados en seis áreas: Transparencia activa e información sobre la corporación municipal; Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad y participación ciudadana; Transparencia económico-financiera; Transparencia en las

contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios; Transparencia en materia de urbanismo, obras públicas y medio ambiente y por último el derecho de acceso a la información.

El ITA constituye una herramienta para medir el nivel de transparencia ante los ciudadanos y la sociedad de los Ayuntamientos españoles. En la sexta edición del ITA 2017, se evalúa la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España.

A través del ITA se busca, en definitiva, que se consiga un acercamiento real de los Ayuntamientos a los ciudadanos, este acercamiento solo es posible con un aumento de la información que éstos reciben de las corporaciones locales, tanto sobre la situación de los propios Ayuntamientos, como sobre las actividades que realizan, y también sobre las prestaciones y servicios a los que pueden acceder los propios ciudadanos.

Estos índices de Transparencia en ningún caso miden el nivel de corrupción o la conducta de personas sino que la evaluación de los índices tiene un carácter institucional.

Por último, tenemos que hablar de la financiación de las actividades de la TIE. Cabe destacar que es una ONG, que se apoya fundamentalmente en la colaboración desinteresada de un colectivo muy variado, formado por personas, asociaciones e instituciones. La financiación de la TI-España, viene fundamentalmente de la Unión Europea, de la Secretaría Internacional de TI y de diversas fundaciones y empresas que comparten los objetivos de transparencia y lucha contra la corrupción. Aún teniendo en cuenta esto, buena parte de las actividades de la TI- España se puede llevar a cabo gracias a la colaboración de voluntarios que ayudan de forma desinteresada y gratuita.

Cabe señalar finalmente que TI-España ha desarrollado una línea de actuación relacionada con el sector privado, habiendo elaborado los “Principios de transparencia y prevención de la corrupción para las empresas”, su objetivo es ofrecer pautas de actuación a las empresas para que estas desarrollen sus actividades con mayor transparencia y responsabilidad social, pudiendo así reducir los riesgos de corrupción.

## 6. Gobierno Abierto y participación.

Con la publicación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno, se busca incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, garantizar el acceso a la información por los ciudadanos y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables políticos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

Si juntamos esta norma y la idea de acceso electrónico a los datos e informaciones en poder de las Administraciones Públicas, con la teoría del Open Data<sup>18</sup> e incluso con la del Open Government, nos encontramos con muchos problemas que habría que delimitar y tratar y ello es porque el Open Data tiene una gran incidencia en los postulados que presenta la Ley de Transparencia.

El Open Data se centra en poner a disposición de entidades y personas, tanto físicas como jurídicas, los datos e informaciones que poseen las Administraciones Públicas en general y hacerlo en un formato y con una estructura que sea fácilmente accesible y comprensible y susceptible de tratamiento electrónico para facilitar su acceso y su posterior utilización. Lo que se persigue, es fomentar la reutilización de esta información, o de los propios datos, con previsión de su adecuación y por qué no, obtención de legítimos rendimientos tanto en el sector público como en el sector privado, que hagan más rentables y competitivas a las entidades que, adecuando los datos e informaciones a su finalidad, consigan un alto rendimiento.

No solo se trata del sector privado, también tiene gran importancia la transparencia de las Administraciones Públicas y cómo utilizan la información respecto a los ciudadanos, estos quieren conocer los niveles de gasto, donde van a parar sus impuestos...etc. El conocimiento de estos datos ayuda también a orientar necesidades de los propios ciudadanos, o de la sociedad en conjunto.

El Open Government se centra en que las acciones y actividades relativas al gobierno en el ámbito de las Administraciones Públicas deben ser transparentes y que impulsen su conocimiento por los ciudadanos al tiempo que provoquen su participación y colaboración. Esto conlleva que la gestión de los servicios públicos que se presten puedan ser supervisados por los ciudadanos y que se les facilite interrelaciones en el ámbito electrónico, para que opinen y presten conocimiento y experiencias ayudando en la toma de decisiones. El Open Government se basa en tres características como son la transparencia, la colaboración y la participación.

Podemos definir el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos que contribuyen a la gobernanza pública y buen gobierno, basado en los pilares de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, incluyendo en la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones así como en la implementación de políticas públicas.

En el caso de Aragón, tenemos que hablar del Aragón Open Data es el portal de datos abiertos del Gobierno de Aragón, que tiene como misión ser el catálogo a partir del cual los ciudadanos y las empresas puedan acceder al conjunto de datos abiertos que publiquen tanto el Gobierno de Aragón, como el resto de instituciones del territorio aragonés que se quieran unir a la iniciativa.

---

<sup>18</sup> Datos abiertos: datos que pueden ser utilizados y redistribuidos gratuitamente por cualquier persona o entidad.

Aragón Open Data es por tanto un portal en el que se muestran datos abiertos, en formatos reutilizables con el fin de que puedan ser aprovechados por otras personas o empresas para desarrollar aplicaciones y servicios para el conjunto de los ciudadanos.

De esta forma, Aragón Open Data es el medio a través del que se materializa el compromiso del Gobierno de Aragón de publicar sus datos de forma abierta. Este compromiso del Gobierno de Aragón surge del Acuerdo de 17 de julio de 2012 que ordena el inicio del proyecto de apertura de datos públicos y tiene como objetivos fundamentales la creación de riqueza económica a través de la reutilización de la información y el fomento de la transparencia.

En relación con la participación, señalar que es una de las grandes directrices políticas de un Estado social y democrático de Derecho, y está prevista en el art 9.2 de la Constitución española, que ordena a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. La participación no es un suceso, ni un proceso mecánico, ni una fórmula para la organización de la vida social. La participación significa la integración del individuo en la vida social, la dimensión activa de su presencia en la sociedad, la posibilidad de desarrollo de las dimensiones sociales del individuo, el protagonismo singularizado de todos los hombres y mujeres.

#### 7. Principales retos de la transparencia en la Administración Local.

La primera idea a destacar es la importancia de la Administración Local digital como estimuladora de la sociedad de la información. La experiencia de los ciudadanos con la Administración Local digital se centra en actos prácticos, del día a día, en el ámbito de la proximidad. Una experiencia satisfactoria del ciudadano con esta "internet de proximidad" puede fomentar un uso posterior de la Red en otro tipo de actividades, por ejemplo, el comercio electrónico. El intercambio de informaciones, comunicación y transacciones entre administración y administrados, de verdadera utilidad práctica, persiguiendo el aumento de la satisfacción del ciudadano, por un lado, y el aumento de la productividad por parte de las administraciones, son una buena forma de convencer a la ciudadanía de la utilidad de los canales digitales de relación.

El término "productividad" es otro en el que se tiene que centrar la Administración Pública. Esta tiene que conseguir un aumento de productividad en la Administración para hacer frente a los retos que vienen. Se trata de dar al ciudadano "mas por menos", más servicios y satisfacción pero con menos costes.

Las principales razones que van a obligar a este aumento de productividad son varias, como el aumento de la edad media, el envejecimiento de la población occidental, ya que van a significar una disminución de la capacidad recaudatoria de las administraciones, al tiempo que aumenta la

cantidad de prestaciones a dar al ciudadano. La buena noticia es que existe un gran margen de transformación hacia una mayor eficiencia en las administraciones.

En esta dirección puede que tenga un protagonismo relevante el uso de programas de código abierto, que permita a las administraciones centrar su inversión en la creación de contenidos y servicios de verdadera utilidad al ciudadano en lugar de dedicar los recursos simplemente a pagar licencias a los fabricantes de programas. Tenemos que señalar que la idea que este aumento de la productividad de las Administraciones Locales no puede conseguirse sin una reorganización notable de sus propios procedimientos y procesos. No se puede simplemente pasar a automatizar procesos que se revelan ineficientes. Hay que aprovechar la digitalización de servicios al ciudadano para poner en cuestión la forma de los procedimientos, los flujos de trabajo de los procesos. Por tanto, es importante que se permita innovar a las diferentes unidades de la Administración. Es cierto que puede estar muy establecida en las Administraciones la inercia al cambio, por la comodidad de mantener la situación establecida, o por falta de estímulo a la transformación en aras de mayor eficiencia. Esta innovación en las Administraciones puede verse como uno de los retos más crítico para los próximos años. Habrá que buscar mecanismos de estímulo, reconocimiento e incluso remuneración de los innovadores, con el fin de buscar formas de aumentar la eficiencia, y conseguir así ese necesario aumento de la productividad. Y en este campo será necesario encontrar plataformas que permitan a las diferentes administraciones intercambiar sus experiencias, sus mejores prácticas, con el fin de aprender rápidamente de los éxitos y fracasos de los demás, y avanzar así más eficazmente en ese camino de innovación permanente en el servicio de las Administraciones Públicas al ciudadano. Este aumento de eficiencia tiene que ir acompañado con la participación de los ciudadanos. Los mecanismos de relación digital como Internet permiten hoy un nivel de participación impensable hace pocos años. Los ciudadanos pueden opinar, aportar sugerencias, enviar sus quejas, hacer preguntas, con un dinamismo que puede resultar de gran utilidad tanto al administrado como a las administraciones. Para poner un ejemplo, el ciudadano puede aportar información muy afinada, y totalmente actualizada. Ciertamente, para que este sea así, es preciso también entrar en el debate sobre la necesidad de mejorar las infraestructuras digitales, y, más en concreto, de disponer de canales con el suficiente ancho de banda para que esa relación pueda ser fluida, sin impedimentos meramente técnicos.

Este mejor servicio al ciudadano pasa por ofrecerle, en muchas ocasiones, una "ventanilla única", un único lugar en el que realizar sus trámites, comunicarse con la administración y pedirle información. Ello implica el reto de la coordinación de los sistemas de información entre las administraciones.

Así pues, los principales retos de las Administraciones Locales son la "productividad-transparencia". Más servicios a los ciudadanos pero con menores costes de las administraciones, pero, al mismo tiempo, más canales de participación de la gente, más transparencia y, en definitiva, más democracia. El ciudadano en el centro del discurso de las actividades de la administración. Un esquema de democracia mejorada, continua, innovadora. Algo sin duda especialmente necesario en momentos como los que nos ha tocado vivir.

## 8. La Transparencia en la Contratación pública.

La transparencia nos permite conocer que es lo que sucede en las Administraciones públicas y favorece la integridad y contribuye a la lucha contra la corrupción en las Administraciones públicas. El término de transparencia va necesariamente unido a la información.

Tenemos que señalar que la transparencia tiene una doble manifestación en la contratación pública.

Por un lado, la transparencia es un principio de la contratación abierta que persigue facilitar que cualquier persona pueda conocer los contratos que adjudican las Administraciones públicas y cómo se ejecutan, y los órganos de contratación puedan rendir cuentas sobre los contratos públicos licitados, adjudicados o ejecutados, para que la ciudadanía pueda controlar la actividad contractual. Por tanto podríamos decir, que la transparencia es un principio de actuación de las Administraciones públicas<sup>19</sup>.

Por otro lado, la transparencia es un principio de contratación pública a través del que se persigue promover la igualdad entre los licitadores, impulsar la concurrencia y favorecer la integridad en la contratación pública, garantizando que los licitadores tengan en su poder información clara, precisa e inequívoca sobre las condiciones en las que se llevará a cabo una licitación<sup>20</sup>.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) identifica la transparencia como el primer objetivo, y la incluye entre los principios a los que se ha

---

<sup>19</sup> Artículo 3 LRJSP

<sup>20</sup> La Jurisprudencia del TJUE ha ido reconociendo a lo largo de los años la relación entre el principio de transparencia y el resto de principios de la contratación pública. Así, en la Sentencia de 7 de diciembre de 2000 dictada en el asunto de Teleaustria se afirma que “la obligación de transparencia que recae sobre la entidad adjudicadora consiste en garantizar, en beneficio de todo licitador potencial, una publicidad adecuada que permita abrir a la competencia el mercado de servicios y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación”. Finalmente, el Tribunal de Justicia ha observado el papel de la transparencia como instrumento al servicio de la integridad en la contratación pública. Un ejemplo de ello, es la Sentencia Evropaiki Dynamiki, de 12 de marzo de 2008, en la que se afirma que el principio de transparencia “tiene esencialmente por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora”.

de ajustar la contratación pública<sup>21</sup>.

Hoy en día, la transparencia se canaliza a través de distintos mecanismos cuya distinción responde al papel que las Administraciones Públicas y la ciudadanía adoptan en cada uno de ellos: la transparencia activa, la transparencia pasiva y la transparencia colaborativa.

Además de estos tres mecanismos citados, la transparencia tiene otras manifestaciones en la contratación pública estrechamente vinculadas a los procedimientos de adjudicación que se utilicen, así como las decisiones que adopten los órganos de contratación durante el desarrollo del ciclo contractual<sup>22</sup>.

### 8.1. Transparencia activa.

La transparencia activa consiste en poner a disposición de la ciudadanía, la información relativa a los contratos públicos que pueda ser de su interés. La principal finalidad es facilitar las decisiones que se toman en el ámbito de contratación pública y los motivos que las justifican, así como los recursos que se destinan o como se adjudican los contratos.

Podríamos decir, que el objetivo que busca la transparencia activa es fomentar la igualdad y la concurrencia de los licitadores en los procedimientos de licitación.

Todo esto está previsto con carácter general en la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y en la Ley de Contratos del Sector Público, en ellas se señala la obligación de difusión de información sobre contratos públicos por parte de las entidades públicas a través de los portales de transparencia y en los perfiles de contratante.

La información que difundan las Administraciones públicas debe ser de calidad<sup>23</sup>, accesible<sup>24</sup> y reutilizable<sup>25</sup>.

Además de los portales de transparencia y los perfiles de contratante, la LCSP también dispone de otros mecanismos como los anuncios<sup>26</sup>, los registros y las plataformas<sup>27</sup>.

La difusión de información se garantiza a través de distintos instrumentos entre los que

---

<sup>21</sup> Artículos 1 y 132 LCSP.

<sup>22</sup> No se puede desconocer que en España existe un abuso del procedimiento negociado sin publicación previa y de las adjudicaciones directas, y la nueva LCSP/2017 introduce más transparencia en los procedimientos, con exigencia de justificación y motivación de la necesidad y del procedimiento elegido.

<sup>23</sup> Artículo 5.4 LTAIBG

<sup>24</sup> Artículo 5.5 LTAIBG

<sup>25</sup> Artículo 5.4 LTAIBG

<sup>26</sup> La LCSP prevé en su artículo 134, la publicación del anuncio de información previa con el que los órganos de contratación puedan dar a conocer los contratos que tienen previsto licitar en los dos meses siguientes a su publicación.

<sup>27</sup> La LCSP regula en su artículo 346, que el Registro de Contratos del Sector Público recoge los datos básicos de los contratos adjudicados por las Administraciones públicas; en su artículo 347.1 señala que la Plataforma de Contratos del Sector Público contiene toda la información recogida en los perfiles de contratante del conjunto de Administraciones públicas y entidades del sector público.

destaca, el control realizado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; y el recurso ante el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales que se puede interponer contra los anuncios de licitación. También tenemos que conocer otros mecanismos de garantía como son el régimen sancionador respecto al incumplimiento de las obligaciones de transparencia que incorporan algunas leyes autonómicas de transparencia y la nulidad de pleno derecho de los contratos celebrados sin la publicidad que corresponde<sup>28</sup>.

## 8.2. Transparencia pasiva.

En primer lugar, tenemos que señalar que las personas tienen derecho a la acceder a la información sobre contratos públicos. Así la legislación de la transparencia reconoce el acceso a la información como un derecho subjetivo de todas las personas<sup>29</sup>. Además, los licitadores tienen derecho a acceder a los pliegos y la documentación complementaria y a la información relativa al contrato adjudicado<sup>30</sup>.

En segundo lugar, el derecho de acceso se reconoce a cualquier documento o contenido, cualquiera que sea su formato o soporte, que obre en poder de un Administración Pública y que haya sido elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones<sup>31</sup>.

Por último lugar, el ejercicio del derecho de acceso debe realizarse siguiendo lo prescrito en la LTAIBG, concretamente en sus artículos 17 al 22 y en la LCSP. Además de por nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de acceso se garantiza a través de la interposición de una reclamación ante un organismo de garantía del derecho de acceso<sup>32</sup>.

## 8.3. Transparencia colaborativa.

La transparencia colaborativa está muy relacionada con la posibilidad de que los ciudadanos puedan reutilizar la información de las Administraciones públicas. Podemos decir que con esta reutilización de la información se exterioriza el principio de participación en la contratación.

Los datos de la información deben de ser presentados en formatos que faciliten su comprensión o análisis.

En primer lugar, tenemos que señalar que la transparencia colaborativa permite implicar a la ciudadanía en relación con la tramitación del procedimiento de contratación y en la ejecución de los

---

<sup>28</sup> Anuncio de licitación en el perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público o en los servicios de información similares de las comunidades autónomas, en el Diario Oficial de la Unión Europea o en el medio de publicidad que sea preceptivo, que prevé la LCSP en su artículo 39.2.c).

<sup>29</sup> Artículo 12 LTAIBG.

<sup>30</sup> Artículo 138.3 y 151.2 LCSP.

<sup>31</sup> Artículo 13 LTAIBG.

<sup>32</sup> Artículo 39 LTAIBG.

contratos.

En segundo lugar, para que la reutilización sea llevada a cabo y facilitarla, es necesario que se difunda en formatos abiertos y que concurran unas condiciones jurídicas<sup>33</sup>.

Por último, señalar que como la principal contribución de la reutilización a la apertura de la contratación pública es el fortalecimiento de la transparencia pública, a través de la sociedad civil<sup>34</sup>.

#### 8.4. Los límites a la transparencia.

La transparencia puede ser limitada cuando el conocimiento de la información pueda suponer un perjuicio a determinados derechos o intereses definidos por la legislación<sup>35</sup>.

En primer lugar, la legislación de la transparencia señala que la transparencia podrá limitarse cuando el acceso a la información suponga un menoscabo para la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; la protección del medio ambiente y de los datos de carácter personal.

Tenemos que señalar que la aplicación de los límites no es automática, sino que debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección. Por tanto, hay que atender a las circunstancias del caso concreto, tal y como han manifestado en numerosas ocasiones tanto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como la Agencia Española de Protección de Datos.

Para determinar si se debe limitar o no la transparencia las Administraciones públicas deberán valorar el daño o riesgo que pueda producir al bien o interés protegido por el límite. Deben valorar si concurre un interés público o privado superior que justifique el acceso<sup>36</sup>.

Hay que señalar que las Administraciones públicas podrán conceder el acceso parcial cuando un límite no afecte a la totalidad de la información, salvo que de ello resulte una información distorsionada o carezca de sentido<sup>37</sup>.

En segundo lugar, la LCSP señala el límite de transparencia en la contratación pública para la protección de la confidencialidad de aquella información cuyo conocimiento público pueda afectar a la competitividad de los propios licitadores, o a la concurrencia en la contratación pública.

---

<sup>33</sup> Artículo 4 y 5 Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público

<sup>34</sup> En el ámbito de la contratación pública, podemos destacar el papel del observatorio de contratación pública o la Transparencia Internacional.

<sup>35</sup> El preámbulo de la LTAIBG señala que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos.

<sup>36</sup> Artículo 14 LTAIBG.

<sup>37</sup> Artículo 16 LTAIBG.

El principal problema es determinar el alcance de esa confidencialidad. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la declaración de confidencialidad no puede extenderse a toda la oferta. Se debe hacer una valoración caso a caso. Asimismo, la declaración de confidencialidad debe motivarse adecuadamente y de manera suficiente. Por último, señalar que corresponde a los órganos de contratación garantizar que la declaración de confidencialidad se ajuste al principio de transparencia, y que afecte realmente a aquello que deba considerarse como confidencial.

## 9. Conclusiones y propuestas.

La transparencia aparece como consecuencia directa de la falta de confianza en los servidores públicos, la participación del ciudadano y el gobierno abierto.

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, constituye un hito más de la evolución de funcionamiento de nuestra sociedad en general y de los poderes públicos en particular, así como del propio Derecho Administrativo, a la accesibilidad de los ciudadanos y conocimiento del funcionamiento ordinario de la Administración y de la información pública, más allá de aquellos expedientes en los que pueda tener la condición de interesados.

Tenemos que señalar que la aplicación de la ley, supone abrir las puertas de los expedientes administrativos al objeto de mostrar en régimen de publicidad la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. También supone garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública que consideren de interés, limitando dicha accesibilidad en todo caso a la aplicación de determinados criterios establecidos por el legislador y, especialmente, el de Protección de datos personales.

La Ley tiene un triple alcance: incrementar la transparencia en la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso e información pública por el ciudadano y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

A continuación podemos destacar una serie de aspectos negativos:

En primer lugar no se reconoce la transparencia como un derecho fundamental, se ha perdido la oportunidad de desarrollar mediante la LTAIBG el artículo constitucional que garantiza la libertad de expresión e información.

En segundo lugar, deja fuera información fundamental de muchas instituciones. Los organismos que no forman parte de la Administración pública sólo están obligados a facilitar información de carácter administrativo, nunca de su funcionamiento interno o de cómo toman sus

decisiones.

En tercer lugar, hay demasiada información restringida, la Ley especifica que sólo se podrá acceder a la información sujeta a Derecho administrativo. Esto supone una escapatoria para excluir información bajo la excusa de ser información auxiliar.

En cuarto lugar, tenemos que hablar del silencio administrativo, que en la LTAIBG es negativo. Si transcurre tres meses desde que se hizo la petición y no se recibe ninguna respuesta, eso equivale a que se deniega el derecho de acceso a esa información requerida.

En quinto lugar, el Consejo de Transparencia está politizado y tiene escaso poder. Los siete miembros pertenecen a órganos que pueden ser vistos como politizados, lo que resta credibilidad a sus decisiones. Además hemos de añadir que no son vinculantes sus informes y recomendaciones de carácter general.

En sexto lugar, la ausencia de un régimen de infracciones y sanciones limita su eficacia y afecta al deseable cumplimiento de la transparencia y el derecho a saber de los ciudadanos.

En los arts. 29 y 30 de la LTAIBG se tipifican infracciones y sanciones, y en el art. 31 LTAIBG se establece el órgano competente y el régimen del procedimiento sancionador, con referencia al buen gobierno; no obstante ningún tipo de infracción es aplicable a la transparencia, en caso de incumplimiento de las obligaciones que regula la Ley.

Además de lo anterior, el art. 9 de la LTAIBG, incluido en el capítulo dedicado a la publicidad activa, dispone que el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa tendrán la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario y el art. 20.6, incluido en el capítulo dedicado al derecho de acceso a la información pública, dispone que el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario. En virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) y las distintas leyes autonómicas sobre función pública aprobadas hasta el momento, no contienen en su régimen disciplinario ninguna infracción ni sanción en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En consecuencia, las infracciones cometidas por los empleados públicos, no pueden castigarse en la actualidad porque, si bien se han tipificado infracciones en algunas leyes de transparencia, no se han tipificado en una norma con rango de Ley las correspondientes sanciones.

Finalmente, tenemos que señalar que no regula los grupos de interés, lo que significa que se ha perdido la ocasión para transparentar la acción de los llamados lobbies y que una de las principales lagunas de la LTAIGB, es que no establece consecuencias de su incumplimiento, únicamente en el artículo 28 contiene una serie de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y el artículo 29 de dicha ley contiene las infracciones disciplinarias.

Llegados a este punto podemos concluir que la transparencia, cuando se inserta en un entorno de desconfianza, no puede producir mejoras de legitimidad a corto plazo; más aún, puede producir lo contrario si no va acompañada de rendición de cuentas rigurosas y asunción de responsabilidades coherentes. La transparencia solo despliega todos sus positivos efectos en un marco global en el que los componentes básicos de la política de buen gobierno son impulsados para su efectividad y, a su vez, impulsan la realización práctica de la transparencia. Trabajar con solo parte de las variables no permite a este valor ser efectivo. Finalmente, dicho todo esto, conocer la verdadera implementación y desarrollo de la transparencia en España requiere diseñar nuevos modelos de evaluación y puntuación más exigentes y sofisticados que los existentes. En cualquier caso, se va avanzando, más lentamente de lo que querríamos, pero más rápido tal vez de lo que querrían los corruptos.

Por último, ¿son transparentes nuestras Administraciones Públicas? Al principio del trabajo, planteábamos la hipótesis de si la transparencia se estaba desarrollando correctamente de acuerdo con la normativa existente y si se cumplía con la finalidad prevista. Al hilo de esto puede concluirse, desde mi punto de vista, que se ha avanzado mucho en esta materia, pero todavía falta un largo camino por recorrer, es necesario profundizar en algunos temas que ya hemos comentado. Vemos portales de transparencia de muchas Administraciones estatales, autonómicas y locales, que son muy farragosos. Se cuelgan muchos datos, pero no dan información. Hemos de avanzar y que la transparencia no se quede en un mero objetivo a cumplir según los estándares de medición.

Por un lado, no pongo en duda que disponer de una Ley de Transparencia constituye un importante y necesario avance social para la mejora de la participación ciudadana y la calidad democrática en España, pero la ausencia de un régimen de infracciones y sanciones limita su eficacia y afecta al deseable cumplimiento de la transparencia y el derecho a saber de los ciudadanos. También ha sido importante y ayuda al cumplimiento de la transparencia en nuestras Administraciones, la Constitución de los Consejos y Comisionados de Transparencia.

Por otro lado, señalar que la LTBG está siendo superada y mejorada en algunos aspectos por las leyes autonómicas aprobadas con posterioridad, que están consolidando las obligaciones de la

publicidad activa y el ejercicio del derecho de acceso a la información. Para que se promueva la transparencia no hay que elaborar una ley enfocada en la sanción, pero sí es necesario disponer de los mecanismos más eficaces para garantizar el cumplimiento de la norma.

La transparencia en España, tiene que sufrir un cambio a mejor, que propicie un paso hacia adelante. Una vez asentadas las bases que la LTAIBG implantó en nuestro país y que significó un gran avance social, esta legislación debe ser modificada e introducir las modificaciones pertinentes que la propia legislación con el paso de los meses ha mostrado a través de sus carencias. Estas modificaciones serán el detonante para que la transparencia pase a ser de un valor deseable a algo tangible en nuestra sociedad. Además está pendiente de aprobarse el desarrollo reglamentario de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Se pretende lograr una Administración mejor, más abierta y sobre todo más democrática, caracterizada por la transparencia y el gobierno abierto. Una Administración, en suma, donde no haya esferas de oscuridad.

Además es necesario hacer campañas de difusión de la normativa de transparencia. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha manifestado que: “Una de las dificultades existentes para el cumplimiento de la Ley de Transparencia en el contexto nacional es el escaso conocimiento de esta por parte de la ciudadanía. Este déficit de conocimiento es una de las causas del uso relativamente bajo dado por los ciudadanos a las herramientas e instrumentos jurídicos establecidos por la Ley desde la entrada en vigor de esta hasta el momento actual”.

#### Bibliografía y referencias documentales:

- ARIAS MARTÍN, Julio Leonardo, «Reflexiones sobre el buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su aplicación en el ámbito local», El consultor de los Ayuntamientos N° 4, Quincena del 28 Feb. al 14 Mar. 2014, Ref 406/2014, tomo 1.
- AYUSO GARCÍA, Isabel Mónica. “El Portal de Transparencia en los Ayuntamientos”. El consultor de los Ayuntamientos, N° 10, Sección Zona Local/ Práctica Local, Quincena del 30 May. al 14 Jun. 2015, Ref 1262/2015.
- BRINES ALMIÑANA, Javier. “Análisis de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Especial atención a la información pública con datos de carácter personal”. El consultor de los Ayuntamientos, N° 1, Sección Actualidad, Quincena del 15 al 29 de Ene. 2014, Ref 33/2014.
- CANTOS SALA, Salma. “Algunas consideraciones jurídicas sobre la

materialización del derecho de acceso. El recurso especial en materia de transparencia”. El consultor de los Ayuntamientos, N° 18, Quincena del 30 sep. Al 14 Oct. 2015, Ref 2150/2015.

- CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup> Concepción. “Aplicación de los límites al acceso a la información: funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”. El consultor de los Ayuntamientos, N° 12/2017.

- CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup> Concepción. “El derecho de acceso a la información. Dificultades en su ejercicio y propuestas de mejora”. El consultor de los Ayuntamientos, N° 4, Quincena del 29 Feb al 14 Mar. 2016, Ref. 437/2016.

- CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup> Concepción. “Obligaciones de publicidad activa y su traslación al ámbito local. De la teoría a la práctica”. El consultor de los Ayuntamientos, N° 18, Quincena del 30 Sep. al 14 de Oct. 2015, Ref. 2067/2015.

- CAMPOS JIMÉNEZ, Alberto. “Transparencia en la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de contratos del sector público”. Contratación Administrativa Práctica, N° 160, Sección Reflexiones, Marzo-Abril 2019.

- CAÑADAS BARÓN, Carmen M<sup>a</sup>. “La transparencia en la Administración Local”. Estudios de Divulgación N° 150, Feb 2016.

- CERRILLERO I MARTÍNEZ, Agustí. “La integridad y la transparencia en la contratación pública”.

- CORNELLA, Alfons. “Productividad, transparencia y democracia: los retos de la Administración Pública”.

- DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. “Buen Gobierno: La Ley de Transparencia e información pública. El consultor de los Ayuntamientos, N° 5, Sección Nuevas tecnologías, Quincena del 15 al 29 Mar. 2013, Ref 538/2013.

- DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. “La ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. El consultor de los Ayuntamientos, N° 3, Sección Nuevas tecnologías, Quincena del 15 al 27 Feb. 2014, Ref 316/2014, tomo 1.

Actualidad Administrativa, N° 7-8, Sección A Fondo, del 1 al 31 Jul. 2014, tomo 2.

- GUICHOT REINA, Emilio. “El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local”. El consultor de los Ayuntamientos, N° 18, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2015, Ref 2136/2015.

- GRACIA HERRERO, Francisco Javier, “La Transparencia en las entidades locales. El caso de Aragón”. El consultor de los Ayuntamientos, N° 23, Quincena del 15 al 29 Dic. 2015, Ref 2796/2015.

- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario. “El consejo de Transparencia y Buen Gobierno”. Actualidad Administrativa, Nº 3, Sección Actualidad, Marzo 2016.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín. “La transparencia en las Administraciones Públicas. El procedimiento de acceso a la información pública”. Diciembre, 2013, Editorial BOSCH, S.A.
- PAGÁN MARTINEZ, Marta. “Gobierno Abierto: ejercicio del derecho de acceso a la información y participación 2.0. Cuando la firma no es necesaria”. El consultor de los Ayuntamientos, Nº 5, Quincena del 15 al 29 Mar.2015, Ref 592/2015.
- PÉREZ RAMOS, Carlos. “El principio de confidencialidad como límite al principio de transparencia en la contratación del sector público. Posibles nuevas prácticas para una mayor transparencia”. Contratación Administrativa Práctica, Nº 162, Julio-Agosto 2019.
- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel. “Transparencia: cumplir o ser”. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 12, Sección Zona Local / Observatorio de Transparencia, Diciembre 2018, p. 146.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel. “El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles”. El consultor de los Ayuntamientos, Nº 18, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2015, Ref. 1983/2015.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel. “El reto de la Transparencia”. Anuario de Transparencia Local 2018.