

# **La transparencia como servicio público e instrumento de lucha contra el fraude y la corrupción, su incidencia en la Administración local, y con especial referencia a Andalucía**

## **Transparency as a public service and instrument to combat fraud and corruption, its impact on local Administration, and with special reference to Andalusia**

*Ana Miranda Castán*

Funcionaria de Administración local con habilitación de carácter nacional

Ayuntamiento de Bollullos de la Mitación

<https://orcid.org/0009-0006-4459-0358>

**RESUMEN:** Tras diez años de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, este artículo pretende revisar el concepto de transparencia de una manera descriptiva e intenta estructurar y sistematizar su incidencia en el ámbito local, con el objetivo de aproximar y orientar a los profesionales de la Administración local, a los empleados públicos y a los gobernantes, de sus diferentes aristas y su proyección en el futuro.

Desde este enfoque eminentemente práctico, la transparencia se basa en dos pilares, el derecho de acceso a la información pública y la obligación de publicidad activa, lo que permitirá construir, transformar y convertir a la Administración Pública en una Administración abierta, más accesible, que reflejará lo más relevante de su actividad, estructura organizativa, normativa, recursos y decisiones, a través de medios electrónicos, consiguiendo una gestión pública más eficiente, eficaz y democrática.

Además, con este estudio con incidencia en el ámbito local, se pretende resaltar la transparencia como un servicio público a la ciudadanía, que permite una mejor comprensión de la gestión pública y, por otro lado, fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública debilitando la corrupción.

---

Recibido: 26-03-2024

Aceptado: 3-10-2024

La normativa estatal y en particular la andaluza, reconocen la relevancia de la transparencia en el ámbito local y establecen mecanismos para garantizar el derecho de acceso a la información pública, la publicidad activa y principios de buen gobierno.

**SUMMARY:** After ten years of the entry into force of the Law on Transparency, Access to Public Information and Good Government, this article aims to review the concept of transparency in a descriptive way and attempts to structure and systematize its impact at the local level, with the objective to bring together and guide local Administration professionals, public employees and rulers, their different aspects and their projection in the future.

From this eminently practical approach, transparency is based on two pillars, the right of access to public information and the obligation of active publicity, which will allow the Public Administration to be built, transformed and converted into an open, more accessible Administration, which It will reflect the most relevant aspects of its activity, organizational structure, regulations, resources and decisions, through electronic means, achieving more efficient, effective and democratic public management.

Furthermore, with this study with impact at the local level, the aim is to highlight transparency as a public service to citizens, which allows a better understanding of public management and, on the other hand, encourages citizen participation in decision-making and in the control of public management, weakening corruption.

State regulations, and particularly Andalusian regulations, recognize the relevance of transparency at the local level and establish mechanisms to guarantee the right of access to public information, active advertising and principles of good governance.

**PALABRAS CLAVES:** Transparencia, Administración local, antifraude, publicidad política.

**KEY WORDS:** Transparency, local administration, anti-fraud, political advertising.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. DELIMITACIÓN DE TRANSPARENCIA: 1. Concepto de transparencia. 2. Derecho de acceso a la información pública. 3. Publicidad activa. 4. Buen Gobierno. 5. Gobierno abierto. 6. Open data. 7. Reutilización de la información. III. FINES DE LA TRANSPARENCIA CON ESPECIAL RELEVANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 1. La transparencia refuerza la democracia como reacción a la corrupción 2. La transparencia potencia la participación ciudadana. 3. La transparencia incentiva el control de los ciudadanos y la

rendición de cuentas. 4. La transparencia al servicio de los nuevos mecanismos de prevención de la corrupción. 5. La transparencia al servicio de los Planes Antifraude derivados del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. IV. CONCLUSIÓN. V. BIBLIOGRAFIA.

## LINTRODUCCIÓN

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (en adelante LTAIBG), ha cumplido diez años desde su aprobación y supone una consolidación en nuestro ordenamiento jurídico de la transparencia y un momento idóneo, para afianzar y delimitar los nuevos contornos de transparencia y la asunción nuevos retos.

Por ese motivo, el presente trabajo, pretende en un primer momento definir y contextualizar la transparencia con los dos pilares sobre los que pivota, como el derecho de información y la publicidad activa, que suponen en sí mismo un nuevo servicio público.

Coetáneo con la implantación de las obligaciones derivadas de la LTAIBG, ha surgido la obligación de la Administración de ofrecer otro tipo de servicio público electrónico, cuyo principal reto, ha sido su transformación y adaptación a las nuevas exigencias tecnológicas respetando el Esquema Nacional de Interoperabilidad, la protección de datos personales o la inteligencia artificial.

En este contexto, la Administración local como administración más cercana a la ciudadanía, asume un gran compromiso ante este nuevo paradigma que, en el caso de la comunidad autónoma andaluza, supera en exigencias y se adelanta en el tiempo en algunas cuestiones, a la legislación estatal.

Este artículo debe contextualizarse a nivel internacional con la Agenda 2030 aprobada por Naciones Unidas, en Resolución de 25 de septiembre de 2015, ya que presagiaba como objetivo 16.6 crear niveles institucionales eficaces y transparentes que rindan cuentas.

En el ámbito comunitario, a raíz de la pandemia global producida por el COVID-19, la Unión Europea creó el programa NEXT GENERATION y su elemento central, el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia aprobado por Reglamento 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, (en adelante MERS) que ha obligado a los Estados miembros a adoptar reformas legislativas y medidas antifraude.

Derivado por este contexto, España aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR) por Resolución de 29 de abril de 2021,

de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 27 de abril de 2021, que ha supuesto un importante impulso para fijar la hoja de ruta con seis pilares y diez políticas palancas, que tendrán sus consecuencias y alcances determinados y que están aderezadas con transparencia y rendición de cuentas.

Además, la aprobación Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política, publicado en el DOUE núm. 900, de 20 de marzo de 2024, que será aplicable a partir del 10 de octubre de 2025, salvo el artículo 3 y el artículo 5, apartado 1, que se aplicarán a partir de la fecha de su entrada en vigor, será un nuevo escenario de la transparencia en el plano político.

## II. DELIMITACIÓN DE TRANSPARENCIA

A pesar de no encontrar un delimitación de transparencia en nuestro sistema jurídico, ello no es obstáculo para intentar realizar una aproximación dada por la doctrina, fijar su régimen jurídico e intentar delimitarla de otros conceptos relacionados, todo ello sin menoscabar la dimensión constitucional que tiene el principio de transparencia que cohonesta con principios constitucionales relevantes y que por su extensa relación, se remite al trabajo realizado por ALONSO TIMÓN<sup>1</sup>, que enmarca al principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho.

### 1. Concepto de transparencia

Hasta la fecha han surgido diversas definiciones de transparencia y la ofrecida por ALMONACID LAMELAS, V.<sup>2</sup>, es la que más potencia su naturaleza de servicio público, ya que la define como instrumento del gobierno abierto, que permite compartir información de relevancia, para incentivar la participación ciudadana y en la que vislumbra la fórmula de colaboración privada en el servicio público.

---

<sup>1</sup> ALONSO TIMÓN, A. J., “El principio de transparencia como elemento vertebrador del estado Social y Democrático de derecho” en SORIANO GARCÍA, J.E. (Dir.) y ESTEPA MONTERO, M. (Coord.) Por el derecho y la libertad, libro homenaje a SANTAMARÍA PASTOR, J.A, Iustel Gómez-Acebo & Pombo año 2014, pp. 47-81.

<sup>2</sup> ALMONACID LAMELAS, V: Nociones sobre transparencia y Gobierno Abierto. Su aplicación a los gobiernos municipales, implantación práctica de la Ley de transparencia en los Ayuntamientos. El Derecho, 2014, p. 16.

La delimitación como valor instrumental la refuerza VILLORIA MENDIETA<sup>3</sup> que la considera como uno de los componentes instrumentales para el buen gobierno.

La propia exposición de motivos de la LTAIBG, encuadra la transparencia como eje fundamental de toda acción política, junto con el acceso a la información y las normas de buen gobierno, como un verdadero propósito de enmienda para los poderes públicos.

De esta manera, aunque la ley no defina la transparencia, considera que la misma se alcanza, ampliando el derecho de acceso de información pública e imponiendo la obligación de publicidad activa, lo que justifica la estructura de la norma:

- El **acceso de la información** como el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública.

- La **publicidad activa**, como la información o documentación que tienen que ser objeto de divulgación de forma periódica y actualizada.

- El **Buen Gobierno** que regula como debe ser la gestión por los responsables políticos, el ámbito de aplicación, las estructuras relacionadas, los principios generales aplicables y el régimen sancionador en caso de incumplimientos.

Partiendo de esta estructura, se intenta delimitar la transparencia con sus dos pilares fundamentales de acceso a la información y publicidad activa y en un segundo lugar se analizará el aspecto instrumental, que se concreta en los fines de la transparencia, para la consecución de un buen gobierno y una buena administración.

Así con una visión amplia y ambiciosa sobre transparencia, se abre la posibilidad de encuadrarse como un servicio público que ofrece la Administración pública y el gobierno, para satisfacer y desarrollar necesidades e inquietudes de los ciudadanos en la participación en los asuntos públicos y en la toma de decisiones.

Para intentar conseguir este objetivo, la Administración local se postula como la administración más cercana a la ciudadanía y en la que se puede ejercer más directamente el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos según el Preámbulo de la Carta Europea de Administración Local.

Este protagonismo de la Administración local, puede encontrarse en obras como la del autor SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS<sup>4</sup>, ya que resalta, que es en

---

<sup>3</sup> VILLORIA MENDIETA, M.: “Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual.” *La Transparencia en los Gobiernos Locales: una apuesta de futuro*. Fundación Democracia y Gobierno Local, publicación digital 2/2012, p. 9 y 10.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, L. CASTELAO RODRÍGUEZ, J. *Ciudadanía participativa y Administración municipal*, Civitas, 2011, p. 41.

el ámbito municipal donde “(...) la ciudadanía puede alcanzar mayores cotas de protagonismo en la gestión y control de lo público”.

De hecho, esta focalización se plasma como espacio estratégico de las políticas públicas europeas, que se materializa en la canalización de los Fondos europeos provenientes del MERS, y cuyos pilares están enmarcados en las competencias locales como por ejemplo la convocatoria 2023 de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de los sistemas de gestión del padrón municipal de las entidades locales.

### **2. El derecho de acceso a la información pública**

El derecho de acceso a la información se había definido como el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos, según el art. 105.b) de la Constitución Española (en adelante CE).

Este artículo ya levantó polémica doctrinal, sobre la interpretación de su naturaleza que, RAMS RAMOS<sup>5</sup> ha sintetizado en tres posturas: primera aquellos que consideran el derecho de acceso como expresión de un derecho subjetivo de configuración legal, la segunda que lo consideran un derecho instrumental de otros derechos fundamentales como expresión del derecho de información del art. 20.1 d) y otros que lo encuadran como principio objetivo de la actuación administrativa o como mecanismo de garantía de los derechos de los ciudadanos ante la Administración y de su control. Incluso esta autora va más allá después de reconocerle la triple naturaleza de este derecho, como positivación del principio de transparencia, como garantía de los ciudadanos y como derecho subjetivo, e intenta otorgarle un posible reconocimiento como derecho fundamental amparada en la doctrina marcada desde el 2009 por el Tribunal de Estrasburgo que reconoce que el derecho de acceso es un elemento que forma parte del derecho de información regulado en el art. 10 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

La LTAIBG introduce como novedad, en este derecho de acceso que ya no se requiere de la condición de interesado para acceder a un expediente concreto, lo cual ha sido ampliamente tratado por FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> RAMS RAMOS, L. “La transformación del derecho de acceso a la información: de garantía del ciudadano hasta su (posible) consideración como derecho fundamental” en SORIANO GARCÍA, J.E. (Dir.) y ESTEPA MONTERO, M. (Coord.) Por el derecho y la libertad, libro homenaje a SANTAMARÍA PASTOR, J.A, Iustel Gómez-Acebo & Pombo año 2014, pp.1218-1246

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. “Ordenación legal del derecho de acceso”, en *El derecho de acceso a la información pública en España*, Aranzadi, 2017, p. 60, recogen esta limitación tanto en la Ley 30/1992 como en leyes autonómicas, lo que supone una crítica por la doctrina.

Posteriormente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), ha perfeccionado este derecho, en los arts. 13 d) y 53.1. a), ya que no se condiciona el acceso a la información a la condición de interesado en un procedimiento administrativo, ni a que esté terminado el procedimiento, sino que el art. 13 de la LPACAP, regula el acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la LTAIBG.

Fijado así su delimitación jurídica, se puede analizar algunas consecuencias prácticas del ejercicio de este derecho en la Administración local, en concreto en la dimensión de administrado-concejal, en la que se produce una situación muy particular ya que disfruta de sus propios derechos de acceso, legitimado por el conocimiento de los asuntos públicos y su condición de representante de la soberanía nacional (art. 23 CE).

Estos derechos se desarrollan en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, (en adelante ROF)<sup>7</sup>. Los concejales tienen reconocido el derecho de acceso de información graduado, es decir, pueden acceder a expedientes previa petición a la Alcaldía (art. 14 del ROF) o bien tener un acceso directo sin necesidad de autorización, cuando el asunto está incluido en el orden del día de un órgano colegiado o cuando sea de libre acceso por los ciudadanos, entre otros supuestos (art.15 del ROF)<sup>8</sup>.

Con el nuevo régimen implantado en transparencia, el derecho de los concejales en el acceso de la información de los asuntos ordinarios, parece que ha alcanzado una madurez y evolución. Si antes se tenía derecho a consultar expedientes y dependía de la autorización del Alcalde, ahora el acceso a la información requiere tan solo de una petición que no tiene que estar motivada y de un procedimiento que salvo ciertas limitaciones (art. 14 de la LTAIBG), en la generalidad de los casos, deberá estimarse, ya que en aplicación del art. 15 c) del ROF, tienen los mismos derechos de acceso que el resto de la ciudadanía.

---

<sup>7</sup> Art. 14.1 del ROF: “Todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.”

<sup>8</sup> Art. 15 del ROF: “No obstante lo dispuesto en el número 1 del artículo anterior, los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos: a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas. b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal. c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.”

Además, este reforzamiento del derecho de información en la figura del concejal se observa en las garantías, ya que pueden recurrir las denegaciones de peticiones de la información desde transparencia, aunque hayan surgido diferentes criterios interpretativos.

Básicamente si a un concejal se le deniega la información, solo podía acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa. Ahora cuando entra en escena la legislación de transparencia, se detectan diferentes regímenes de impugnación cada uno con un fundamento jurídico diferente. GUICHOT REINA<sup>9</sup> ha sintetizado la disparidad de criterios, con un exhaustivo estudio de las numerosas resoluciones de los diferentes órganos creados por las Comunidades Autónomas en transparencia y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la Administración del Estado (en adelante CTBG). Llega a la conclusión de que la normativa de régimen local sobre acceso a la información, debe ser coherente con la normativa sobre transparencia, partiendo de la base de que los concejales, no pueden encontrarse en una situación de peor condición que cualquier ciudadano.

Un primer posicionamiento mantenido por el CTBG, resolución 51/2016, de 15 de junio, o la Comisión de Transparencia de Castilla y León, consulta 105/2015, de 18 de febrero, que establece la plena libertad de los concejales para determinar la normativa aplicable. Una vez que ha seleccionado la legislación por la que va a tramitar su petición, bien por la de régimen local, bien por la de transparencia, ya no se le permite la técnica del espiguelo, es decir, ir pidiendo que se le aplique la legislación que vaya siendo más favorable alternativamente.

En segundo lugar, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en la consulta 1/2016, de 11 de mayo, es más restrictivo e interpreta que el representante no posee esa libertad para elegir una u otra vía, cuando ya se ha decantado por la normativa parlamentaria o local. Por ello, si ya ha comenzado su reclamación por la legislación como representante, inadmite la reclamación ante las autoridades de Transparencia.

Por último la interpretación más flexible, favorable y progresista, sería la iniciada por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, Resolución de 11 de febrero de 2016 de la reclamación 4/2016, en la que se apoya la Comisión de Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia, resolución de 28 de septiembre de 2016, 142/2016, y el Comisionado de Canarias, resolución 61/2016, de 31 de marzo, en la que el representante tiene la libertad de elegir la legislación especial de régimen local y por aplicación

---

<sup>9</sup> GUICHOT REINA, E. “El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa de Transparencia y acceso a la información pública. En especial la posibilidad de presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia”, *REALA* n.º 8 nov 2017, p. 31-44.



supletoria, la normativa de Transparencia y acceso de la información, por lo que permite la técnica del espiguelo.

### **3. Publicidad activa**

La publicidad se encuadra como un requisito de eficacia de las normas en nuestro ordenamiento jurídico, así se extrae del art. 2 del Código Civil y del art. 131 de la LPACAP, de manera que con ella se consigue dar a conocer el régimen jurídico aplicable a los ciudadanos.

En particular, la Administración local desarrolla su potestad reglamentaria aprobando y publicando las ordenanzas y reglamentos, arts. 4.1 a) y 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante LR-BRL) y arts. 137,140 y 141 de la CE y cuando las someten a información pública, se dan a conocer, con sus derechos y obligaciones y cuando se publiquen serán definitivamente obligatorias para todos sus vecinos.

Manifestación de esta potestad reglamentaria será las ordenanzas locales de transparencia, cuyo estudio pormenorizado ha sido realizado por TOSCANO GIL<sup>10</sup>, el cual resalta que así se *“sustantiva la regulación de la materia, se obtiene mayor visibilidad de la misma, que es de lo que se trata, no de pasar de puntilla, y se genera un debate propio sobre la transparencia en la Administración local.”*

La regulación en la legislación de régimen local de la potestad reglamentaria tiene que ser completada con el Título VI de la LPACAP, sobre iniciativa legislativa y la potestad de dictar reglamentos y otras disposiciones, que aporta como principio de buena regulación, la transparencia (art. 129.1). Por segunda vez, como ya se ha mencionado en el apartado del derecho de acceso información, la remisión a la LTAIBG supone la implantación de la misma.

Por ello en aplicación de este principio, el art. 129.5 de la LPACAP determina que la Administración pública, tiene la obligación de cumplir con la publicidad activa, que significa dar acceso público a la normativa actualizada y en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración. Con ello la publicidad como requisito de eficacia, se distingue de la publicidad activa, que conlleva una obligación de la Administración pública de mantener un acceso permanente al público de la normativa vigente y documentación de interés para la ciudadanía.

Hay que tener en cuenta que este apartado del art. 129, fue declarado contrario al orden constitucional de competencias y, en consecuencia, no es aplicable a las iniciativas legislativas de las comunidades autónomas ya que no se considera legislación

---

<sup>10</sup> TOSCANO GIL, F., “La regulación local de la transparencia”, *Anuario de Derecho Municipal* 2014, nº 8, pp. 57-84.

básica, según la STC 55/2018, de 24 de mayo en el Fundamento jurídico 7 b)<sup>11</sup>, pero si será de aplicación al Gobierno Nacional y a la Administración local.

La configuración de la publicidad activa se originó con la LTAIBG, ya que las normas tienen que estar revisadas y actualizadas. En este contexto a la Administración se le exige una obligación que conlleva un servicio nuevo, que irremediamente deberá apoyarse en las nuevas tecnologías. Esta publicidad activa se apoyará en páginas web, sedes electrónicas, portal de la transparencia y otros medios complementarios que puedan regularse como por ejemplo una plataforma de participación ciudadana.

En este punto resaltar, que la publicidad activa como obligación, se configura a su vez como un derecho de los ciudadanos, que puede originar una reclamación en materia de transparencia o de responsabilidad patrimonial, si no se actúa correctamente y siempre y cuando se den los requisitos de la responsabilidad patrimonial recogidos en el art. 131 de la 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP). Sirva esta referencia de conexión entre transparencia-responsabilidad patrimonial, para adelantar a las Administraciones públicas y operadores jurídicos, que se puede estar abriendo junto con las reclamaciones las presentadas en materia de transparencia otra vinculada a la responsabilidad patrimonial que antes estaba siempre relacionada con daños provocados por servicios público. De esta manera se considera que se amplía las garantías de los ciudadanos, que posiblemente encuentren una posible indemnización económica si cumplen con todos los requisitos necesarios.

Por tanto, surge un nuevo supuesto de responsabilidad patrimonial con las nuevas tecnologías, por los servicios de la información, pudiendo mencionarse las que originen por la sede electrónica. Según el art. 38 de la LRJSP, la sede electrónica es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración pública o bien a una o varios organismos públicos o entidades de derecho público en el ejercicio de sus competencias. El establecimiento de una sede electrónica conlleva la

---

<sup>11</sup> STC 55/2018, de 24 de mayo, fundamento 7 b.: “(...) Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”.

Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.”

responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

La configuración del servicio público electrónico, ya ha sido estudiada por la doctrina, entre los que se puede resaltar a MARTÍNEZ GUTIÉRREZ<sup>12</sup>. Este autor recoge una tipología de servicios públicos electrónicos, clasificándolos en informativos, documentales y transaccionales. Los servicios electrónicos informativos o servicios públicos de la información, los definen como los que tienen por finalidad poner a disposición del interesado toda la información, que a éste le pudiera resultar de su interés y que haya solicitado. El servicio público electrónico documental, lo delimita como una prestación que se perfecciona con la entrega de los documentos, que le permita realizar una determinada actividad. Por último, el servicio público electrónico, que es el transaccional, que implica una relación bilateral enmarcada en un procedimiento preestablecido, donde las relaciones implicarán la generación de derechos u obligaciones frente a la Administración.

Destacar en este encuadre de publicidad activa, como servicio público electrónico sujeto a responsabilidad patrimonial, que MARTÍNEZ GUTIERREZ<sup>13</sup> ya ha identificado como supuesto el derivado de la inteligencia artificial para asistencia o ayuda por las webs y sedes electrónicas de las Administraciones con los Bots o Chat-Bots, “*que guían en la realización de procedimientos administrativos y por defectos o errores en la información puedan generar daños*”.

#### **4. Buen gobierno**

El buen gobierno es un término de reciente aparición en nuestro ordenamiento jurídico, que junto al de transparencia, carece de una definición expresa por ley. Para aproximarse a este concepto, hay que contextualizarlo en la LTAIBG. Si la transparencia pivota sobre el derecho de acceso a información y publicidad activa y es vinculante para las Administraciones y entidades, incluidas las personas físicas y empleados públicos que la materializan, el buen gobierno se circunscribe a un círculo más reducido de sujetos, compuesto por gobernantes y altos cargos.

---

<sup>12</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. “Servicio público electrónico y responsabilidad” *Revista española de Derecho administrativo*, n.º 155, julio 2012, p. 296. Resaltar en este artículo parte del análisis de la noción amplia de servicio público como sinónimo de actividad administrativa y que sería perfectamente aplicable para concebir la transparencia como servicio público. También es significativo, la aplicación del parámetro de calidad de los servicios públicos electrónicos y la exigencia de responsabilidad patrimonial en la prestación de servicios públicos electrónicos.

<sup>13</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. “Responsabilidad administrativa por el uso de Inteligencia Artificial”, en GAMERO CASADO, E. (Dir.) y PÉREZ GUERRERO, F.L. (Coord.) *Inteligencia artificial y Sector Público*, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 244 y 248. En este artículo identifica como el primero de los principios el de transparencia en el diseño del software de IA como parámetro de la calidad en su uso.

De este modo el buen gobierno puede definirse como el modelo de conducta que deben seguir los miembros del Gobierno y los altos cargos de cada una de las administraciones y entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la ley, que se concretará, con el cumplimiento de unos principios generales en su actuación y su incumplimiento conllevará la aplicación por primera vez, de un régimen de infracciones y de sanciones (arts. 27 al 30 de la LTAIBG).

Para intentar delimitar este concepto, se puede recurrir al Código Buen Gobierno Local de la FEMP, aprobado en Junta de Gobierno de 24 de Marzo de 2015, para las Administraciones locales interesadas, y que tiene por objeto el establecimiento de los principios a respetar en el desempeño de las responsabilidades políticas de gobierno y administración, así como las de dirección y gestión local, fijando los compromisos que reflejen los estándares de conducta recomendados y reforzando la calidad democrática de las instituciones locales.

En la redacción de este código se detecta un ámbito subjetivo más amplio que el recogido en la LTAIBG, lo que podría considerarse como una posible reforma a la LTAIBG, ya que incluye:

a. Los miembros de las Corporaciones Locales, en su condición de representantes electos, con independencia de su integración o no en el respectivo gobierno.

b. Los miembros de los órganos de gobierno de los Organismos Autónomos, Entidades públicas empresariales locales y Sociedades mercantiles locales, así como Fundaciones de naturaleza local.

c. Los titulares de órganos directivos, según la definición de la normativa en materia de régimen local y función pública.

d. El personal que desempeñe funciones directivas al servicio de la administración local, entendiéndose por tal a aquéllos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

e. Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

Como especialidad en la Administración local, se consideran como altos cargos los miembros de la Junta de Gobierno Local (art. 25.2 de la LTAIBG), que es el órgano colegiado compuesto por el Alcalde o Presidente con los Tenientes Alcaldes o Diputados. Esta remisión expresa al régimen local, puede venir auspiciada porque todavía no había sido objeto de regulación. Así ni en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, ni en el caso de Andalucía, en la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de activi-

dades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, se concretan la figura de altos cargos de la Administración local.

La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, (en adelante Ley 53/84) en su artículo primero, considera que es aplicable a miembros de la Corporación, pero tampoco delimitaba quienes son los altos cargos.

Puede ser que el legislador haya aprovechado la ocasión, para determinar que, a efectos de esta Ley, el buen gobierno local será el círculo de gobernantes que integran la Junta de Gobierno Local y no los componentes del Pleno que sería la totalidad de concejales o diputados.

Esta diferenciación de que los miembros de Junta de Gobierno Local sean altos cargos y los componentes del Pleno no, podría ser objeto de crítica. En la Administración local, los órganos entre los que se distribuyen las competencias son el Alcalde o Presidente y el Pleno.

En los municipios del régimen general, la Junta de Gobierno Local (artículo 23.1 de la LRBRL) se constituye como un órgano de asesoramiento al Alcalde o Presidente y en determinadas ocasiones puede actuar por delegación del Alcalde o Presidente o Pleno.

Expuesta así la distribución de competencias, en el régimen general los órganos decisorios son el Alcalde y el Pleno y por delegación, la Junta de Gobierno Local o los Tenientes Alcaldes.

Si la ley hubiese sido más ambiciosa, podría haber aplicado la categoría de altos cargos, al cargo unipersonal y a los miembros de órganos colegiados cuando actúen en ejercicio de sus competencias, tal y como se refleja en la propuesta de aprobación del Código de Buen Gobierno Local de la FEMP, es decir, que se incluyeran a todos los miembros del Pleno y los Alcaldes o Presidentes y cuando actúen por delegación los Tenientes de Alcalde o Vicepresidente correlativamente.

Siguiendo con la crítica constructiva, la ley denota un gran desconocimiento de la legislación básica de régimen local, pues no ha distinguido ni mencionado a la estructura organizativa de los municipios de gran población del Título X de la LRBRL, que ya introdujo en nuestro ordenamiento jurídico, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que además de configurar la Junta de Gobierno Local como un órgano de competencias propias previstas en el art. 127 de la LRBRL, introduce la distinción entre órganos superiores y directivos en el artículo 130 de la LRBRL, que por su especial trascendencia se transcribe a continuación:

1. Son órganos superiores y directivos municipales los siguientes:

A) Órganos superiores:

- a) El Alcalde.
- b) Los miembros de la Junta de Gobierno Local.

B) Órganos directivos:

- a) Los coordinadores generales de cada área o concejalía.
- b) Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
- c) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma.
- d) El titular de la asesoría jurídica.
- e) El Secretario general del Pleno.
- f) El interventor general municipal.
- g) En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.

2. Tendrán también la consideración de órganos directivos, los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b).”

Los órganos superiores y directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, y a otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación, pero ello no los convierte en alto cargo o asimilado que contempla el art. 25.2 de la LTAIBG.

Recapitulando, el nacimiento del buen gobierno en la LTAIBG, marca un modelo de conducta y un régimen jurídico, que incluirá el deber ser y las consecuencias si no se cumple con esas directrices. El sistema de infracciones y de sanciones que se contempla en el mismo Título II de la LTAIBG denominado Buen Gobierno, refleja un legislador que desconfía del cumplimiento de los principios de buen gobierno (art. 26 de la LTAIBG), ya que, en las infracciones, además de incluir los hechos que pudieran ser delitos, la mayoría de ellas se concentran en los incumplimientos en materia de gestión económica presupuestaria.

De todo ello se podría extraer, que los gobiernos no estaban cumpliendo con sus funciones más básicas como son el respeto de la Constitución española y del resto del ordenamiento jurídico. Tener que recoger como infracción disciplinaria muy grave,

la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales y que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos, denota un gobierno en decadencia o distorsionado, que ha olvidado que la Administración pública tiene como fin principal servir con objetividad los intereses generales (art. 103 CE) bajo el sometimiento a la ley y al derecho (art. 9 de la CE).

Por ello, este tipo de regulación genera una inquietante reflexión y es que, en la Administración pública, pueden existir cargos públicos que no cumplan con estos principios y al no existir internamente medidas de contención o medidas preventivas, es por lo que el legislador impone este tipo de infracciones y sanciones, dentro del Buen Gobierno.

Pero si se quisiera aportar una visión con perspectiva, el legislador estatal continúa en esa senda y articula como novedad en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (en adelante LCSP) la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación (art. 332 de la LCSP), como órgano colegiado independiente que velará por la correcta aplicación de la Ley para combatir las ilegalidades, para que se respete el principio de publicidad y concurrencia y para que verifique que se aplique con la máxima amplitud las obligaciones y buenas prácticas de transparencia. También la atribuye la función de dar traslado inmediato a Fiscalía u órganos judiciales o a órganos o autoridades competentes, de los hechos delictivos o infracción que se cometan.

Igualmente la LCSP refuerza esta tendencia con el art. 64 de lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses, al prever que los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

Como otras medidas de calado establecidas por el legislador estatal, para configurar el buen gobierno traer a colación el RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades locales del sector público local, en el que se le exige al órgano interventor que actúe ante los incumplimientos que pudieran originar delitos o infracciones.

De manera que cuando el órgano interventor, aprecie que los hechos acreditados o comprobados pudieran ser susceptibles en primer lugar, de constituir una infracción administrativa o dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables o penales, lo pondrá en conocimiento del órgano competente. Cuando los hechos

podrían ser constitutivos de delito, las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes y se tramitarán por el procedimiento ordinario, sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas conozca, en el ámbito de sus competencias, de aquellos hechos que hayan originado menoscabo de fondos públicos.

En segundo lugar, cuando los hechos pudieran ser constitutivos de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria de las previstas en la LTAIBG, que no siendo constitutivas de delito, afecten a presuntos responsables comprendidos en el ámbito de aplicación de la citada ley, dará traslado de las actuaciones al órgano competente, sin perjuicio de poner los hechos en conocimiento del Tribunal de Cuentas por si procediese, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable. Con este tipo de control se atribuye a los Interventores como funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, la obligación de denunciar los hechos delictivos y las infracciones de transparencia, función que no se preveía en la LTAIBG, pero si se contemplaba como obligación de todo funcionario público en virtud del art. 264 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>14</sup>.

El reforzamiento del funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, ya venía contemplado en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que lo impregna de independencia con respecto a las Entidades Locales en las que prestan sus servicios, atribuyendo al Estado su selección, formación y habilitación, así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves. Según su exposición de motivos este planteamiento supondrá una mayor transparencia en la información económico financiera de las Entidades Locales, lo que contribuirá, sin lugar a dudas, a mejorar la toma de decisiones por los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo que tienen encomendado constitucionalmente.

Pero a pesar de esta tendencia del legislador estatal, que pretende confeccionar un Buen Gobierno con principios y con un régimen de infracciones y sanciones o contemplando órganos o funcionarios que velan por el cumplimiento de la ley, es conveniente reconocer que actualmente se han implantado mecanismos o canales de denuncia interna y externa con la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que incorpora al Derecho español la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, y que nuestra Co-

---

<sup>14</sup> Artículo 264 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal: “*El que por cualquier medio diferente de los mencionados tuviere conocimiento de la perpetración de algún delito de los que deben perseguirse de oficio, deberá denunciarlo al Ministerio Fiscal, al Tribunal competente o al Juez de instrucción o municipal, o funcionario de policía, sin que se entienda obligado por esto a probar los hechos denunciados ni a formalizar querrela. El denunciador no contraerá en ningún caso otra responsabilidad que la correspondiente a los delitos que hubiese cometido por medio de la denuncia, o con su ocasión.*”



munidad andaluza fue pionera en esta materia, con la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante.

## **5. Gobierno abierto**

El concepto de gobierno abierto empieza a alcanzar una amplia difusión con la denominación de Open Government en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto firmado por el Presidente Barack Obama, el 21 de enero de 2009. En este discurso, el Presidente norteamericano, concreta que el gobierno abierto se basará en tres adjetivos, que van a ser transparente, participativo y colaborativo.

A nivel internacional la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE), cuya misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, en su recomendación del Consejo de 14 de diciembre de 2017, recoge como definición de Gobierno abierto una cultura de gobierno que promueve los principios de transparencia, integridad, responsabilidad y participación de los interesados en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo. La referencia a la OCDE enriquece esta denominación de gobierno abierto porque propone como meta conseguir el Estado abierto y, esto sucede cuando el poder ejecutivo, el legislativo, el judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de los interesados.

En la doctrina española resaltar a CRUZ-RUBIO<sup>15</sup> que antes de ofrecer una definición desgrana en el concepto dos bloques significativos, en el primero analiza los principios que inspiran el modelo de gobernanza y el segundo basado en el carácter instrumental como estrategia o modo de actuar del gobierno.

Con este marco, define al gobierno abierto como una filosofía político administrativa, en la que empodera al ciudadano, basada en valores y principios de transparencia, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción como estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa.

En nuestro país, el gobierno abierto constituye un paradigma clave para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (ODS 16) de la Agenda 2030,

---

<sup>15</sup> CRUZ-RUBIO, C. N. “¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual.” *Economía. Revista en Cultura de la legalidad*, n.º 8 marzo-agosto, 2015, pp. 47-51.

y se va consolidando como refleja el IV Plan de Gobierno Abierto, aprobado el 29 de octubre de 2020, en el Foro de Gobierno Abierto, que parte de una definición amplia e integradora del Gobierno Abierto que pivota en torno a los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación e integridad *pública*.

El Estado descentralizado traslada este modelo a los diferentes niveles territoriales, por lo que resulta interesante remitirse a RUVALCABA GÓMEZ<sup>16</sup>, que se centra en estudiar como ejemplo significativo el caso del Ayuntamiento de Madrid. Consultado la web del Ayuntamiento de Madrid en Gobierno abierto incluye tres enlaces: Portal de Transparencia, datos abiertos y participación. En este último se implanta la plataforma de Decide Madrid, que contempla diferentes canales de participación en presupuestos participativos, debates, propuestas, procesos y votación, entre otros, que reflejan un modelo de cómo se plasma el gobierno abierto en políticas públicas locales y como existen herramientas que favorecen y canalizan la participación ciudadana en temas de relevancia de la gestión pública municipal.

### 6. Open Data

El marco jurídico de open data se encuentra en el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes, (en adelante RDL 24/21) que define los datos abiertos como aquellos que cualquiera es libre de utilizar, reutilizar y redistribuir, con el único límite, en su caso, del requisito de atribución de su fuente o reconocimiento de su autoría (art. 64. dieciocho).

Esta norma se aprueba por la obligación de transposición de la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público.

Además, para facilitar el intercambio de datos entre sectores y países de la UE en beneficio de los ciudadanos y las empresas hay que mencionar el Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo del 30 de mayo de 2022 sobre la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Ley de Gobernanza de Datos) que entró en vigor el 23 de junio de 2022 y, tras un período de gracia de 15 meses, es aplicable desde septiembre de 2023. A los efectos

---

<sup>16</sup> RUVALCABA GÓMEZ, E. A. *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*, INAP, Madrid, 2019, pp.13, 79-89 y 187-230).

del presente Reglamento se entenderá por datos cualquier representación digital de actos, hechos o información y cualquier compilación de dichos actos, hechos o información, incluso en forma de grabación sonora, visual o audiovisual.

Antes de que se perfilara este concepto de datos abiertos por la normativa referida, ya la doctrina como CRUZ-RUBIO<sup>17</sup> lo definía como una filosofía en la que determinados datos están disponibles de forma libre, sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control, y lo enmarca como acción del gobierno, eje articulador de una mayor transparencia, acceso ilimitado de la información que genera y almacena el gobierno que la considera pública y de “dominio público” y en formatos que permitan su uso, análisis y transformación.

SUBIRANA DE LA CRUZ<sup>18</sup> también coincide en definirlo como una filosofía, para poner a disposición de la sociedad, los datos que gestiona la Administración pública en formatos fáciles de manipular, para poder analizar, reutilizar y redistribuir, generando nuevos servicios y permitiendo que la Administración pública mejore en transparencia como gobierno abierto y a su vez se consigue fomentar la generación de riqueza a través una nueva e incipiente gestión pública inteligente.

Esta autora estudió el Open Data BCN, que es un proyecto del año 2010, que consiguió implantar el portal en el año 2011 y que se enmarca dentro de la estrategia de Barcelona Ciudad Digital y que por su carácter local resulta interesante mencionar. El propio portal de BCN se caracteriza por ser un servicio transversal, que fomenta una economía digital plural y desarrolla un nuevo modelo de innovación urbana basado en la transformación y la innovación digital del sector público y la implicación entre las empresas, las administraciones, el mundo académico, las organizaciones, las comunidades y las personas.

El servicio Open Data BCN, depende del Departamento de Estadística y Difusión de Datos de la Oficina Municipal de Datos, se identifica como transversal a los otros pilares de la estrategia de la ciudad, y adopta ciertas características que se transcriben a continuación como principios inspiradores de este movimiento, que por su generalidad podría ser aplicado en cualquier entidad local para su implantación:

**Open data por defecto.** Toda la información pública gestionada por las entidades públicas municipales deberá ser expuesta públicamente por defecto, permitiendo su reutilización. Únicamente se considerará como excepción aquella información sensible y afectada por leyes concretas, como es el caso de la información de

---

<sup>17</sup> CRUZ-RUBIO, C. N. (op. cit., 2015: 42).

<sup>18</sup> SUBIRANA DE LA CRUZ, S. “Open Government: transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, «open data» y reutilización de la información del sector público”. *Revista Aranzadi Doctrinal* num.2/2016 parte Comentario. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2016, p.11.

carácter personal, documentos sujetos a propiedad intelectual, o datos que vulneren la seguridad pública.

**Calidad y cantidad de la información.** Cualquier recurso susceptible de ser expuesto públicamente tiene un gran valor potencial para su reutilización. Los datos que se publiquen deberían tener gran nivel de detalle y ser precisos, evitando manipulaciones innecesarias como agregaciones u otras operaciones que distorsionen el dato primario y atómico. A través del catálogo de datos se exponen metadatos asociados a los recursos publicados, que clasifican y describen y dichos conjuntos de datos con información descriptiva y técnica sobre las fechas de publicación o periodos de actualización, temática relacionada, autores, licencias, etc.

**Datos para todo el mundo.** La información publicada seguirá los principios de universalidad tecnológica, permitiendo el acceso a cualquier colectivo al que le sea de eventual interés. En la medida de lo posible, se permitirá el uso gratuito de la misma, sin establecer barreras físicas, administrativas ni burocráticas. Este uso universal pasa por que la información expuesta esté representada en formatos abiertos y estándar.

**Datos para mejora de la gobernanza.** Los equipos de gobierno que estén realizando esfuerzos para llevar a cabo su compromiso con una adecuada gobernanza publicarán de forma abierta información clara sobre los estándares que usan, las políticas que están desarrollando, sus procesos internos y datos detallados sobre las colecciones de recursos expuestos para su posible reutilización.

**Promoción de la innovación.** Aparte del valor común y democrático, otro de los pilares esenciales del proyecto es el potencial económico. Individuos y las empresas podrán sacar el máximo partido en este sentido de los productos y servicios prestados basados en la reutilización de esta información pública. El servicio Open Data BCN facilitará la reutilización de los recursos ofreciendo la información adecuada de forma procesable automáticamente, habilitando la eficiencia del procesamiento a través de las últimas y más avanzadas tecnologías, a ser posible, siguiendo los estándares y protocolos más populares en cada uno de los sectores.

Con esta relación de iniciativas, se pone de manifiesto, que este modelo de open data surge como un fenómeno político auspiciado por el ánimo de ser transparentes, en el que los gobernantes locales ofrecen toda la información que puede ser útil para la sociedad y con ello se pretende mejorar y reforzar las relaciones con sus ciudadanos compartiendo y diseñando conjuntamente una estrategia global de ciudad y un nuevo modelo de gobernanza.

## **7. Reutilización de la información**

La relevancia de este concepto puede vislumbrarse, en el Portal Oficial de Datos Europeos, sobre Observatorio de Casos de Uso, como iniciativa liderada por data.europa.eu, que ha realizado una investigación integral destinada a evaluar el impacto de los datos abiertos en toda Europa entre 2022 y 2025, centrándose este proyecto en el análisis de 30 casos de reutilización que tiene como objetivo contribuir con información valiosa a los objetivos más amplios de data.europa.eu, al tiempo que arroja luz sobre los desafíos y los éxitos de la reutilización de datos abiertos y las metodologías de evaluación de impacto.

El 24 de abril de 2024 se ha presentado el volumen 2 de este análisis exploratorio que incluye tres casos españoles, y a modo de conclusiones, recoge los siguientes puntos resumidamente:

- Resalta el alto potencial de la reutilización de datos abiertos.
- Destaca que muchas organizaciones y aplicaciones deben su propia existencia a los datos abiertos.
- Declara la necesidad de liberar de forma más amplia, el impacto potencial de los datos abiertos en la economía, la sociedad y el medio ambiente e invoca el apoyo continuo a la comunidad de reutilización, como crucial para identificar oportunidades de crecimiento financiero.

El régimen jurídico nacional, está enmarcado principalmente en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, modificada por Ley 18/2015, de 9 de julio y por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, Ley de Contratos del Sector Público, por la D.F. 13<sup>a</sup> en los arts. 2, 3.2, 7.1 y 7.6.

Como ya se refirió en el epígrafe anterior, también ha sido modificada por el RDL 24/2021, que incluye como novedades entre otras, la ampliación del concepto de reutilización de la información a las mencionadas sociedades mercantiles públicas, con fines comerciales o no comerciales distintos del propósito inicial que tenían esos documentos de prestar servicios de interés general para el que se produjeron.

Recordar que la LTAIBG, lo consagra como un principio técnico, a respetar en la configuración del Portal de Transparencia (art. 11) y se aplicará de manera acumulativa junto con el principio de accesibilidad, que implica que la información se proporcionará de manera estructurada sobre los documentos y recursos de información, con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información y el principio de la interoperabilidad, que obliga a que la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las Normas Técnicas de Interoperabilidad.

En la comunidad autónoma de Andalucía la LTA amplía su aplicación, ya que lo recoge de manera expresa como un principio básico a tener en cuenta en la interpretación y aplicación de esta ley (art. 6) y además lo regula de manera específica en el art. 19, que estipula que se podrá reutilizar la información de la publicidad activa con los límites establecidos en la normativa. Por ello, la información que tenga la consideración de publicidad activa se ofrecerá, siempre que sea técnicamente posible, en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento y se deberán utilizar estándares abiertos.

De esta manera se refleja la conexión entre reutilización y transparencia, que ya la adelantó la exposición de motivos de la Ley 37/2007, al atribuir a la información un elemento de transparencia a los ciudadanos y guía para la participación democrática y para que las Administraciones públicas, lleven a cabo su misión de servicio público cuando recogen, producen, reproducen y difunden documentos.

Por tanto, los datos abiertos y la reutilización se pueden considerar herramientas de la transparencia que la configuran no sólo un servicio público, sino que como una nueva configuración de servicio público electrónico transaccional, que ya ha defendido MARTÍNEZ GUTIERREZ<sup>19</sup>, al exigirse una actividad de elaboración, configuración y actualización de información que se presta a los ciudadanos para la satisfacción sus propias necesidades.

A modo recopilatorio y aunque suponga un gran esfuerzo interpretativo para el lector, poder delimitar la transparencia como un servicio público electrónico transaccional era uno de los objetivos de este trabajo, con el único propósito de demostrar que, tras diez años de la aprobación de la ley estatal, se puede descubrir en la transparencia nuevos primas o aristas. Esta nueva acepción de la transparencia, debe estar impregnada de manera especial, por el principio de eficiencia (artículo 3.1. j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) porque como define VAQUER CABALLERÍA<sup>20</sup> la eficiencia es siempre una ponderación entre la economía de recursos, la simplicidad y la celeridad demandadas por el derecho a una buena Administración. De este modo la eficiencia no solo se produce en sus relaciones ad intra en la Administración, sino que alcanzará un grado de desarrollo en las relaciones ad extra con los ciudadanos.

---

<sup>19</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (op. cit. 2012, p. 296)

<sup>20</sup> VAQUER CABALLERÍA, M. “El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo” *Revista de Administración Pública* n.º 186 (septiembre-diciembre) 2011, p. 131.

### III. FINES DE LA TRANSPARENCIA CON ESPECIAL RELEVANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Perfilada la transparencia según la estructura de la LTAIBG y delimitada con conceptos aproximados que incluso convergen como una nueva acepción de servicio público, es el momento de determinar su valor instrumental, para qué sirve la transparencia, qué funciones se le pueden atribuir, en un Estado social y democrático de derecho y de manera particular en el ámbito local.

#### **1. La transparencia refuerza la democracia como reacción a la corrupción**

La democracia como sistema político está consagrada en los arts. 1.1 y 23.1 de la CE, en los que se reconoce que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos, en elecciones periódicas por sufragio universal. Este modelo está basado en un pilar previo, que es la soberanía nacional la cual, reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, art. 1.2 de la CE.

No en vano, en este art. 1 de la CE es donde se refleja la dimensión constitucional implícita del principio de transparencia y que ALONSO TIMÓN<sup>21</sup> define como “*un halo cuyo objetivo es convertir lo invisible en visible*”.

La distinción entre el poder invisible (mafia o camorra) y el visible ya lo plasmó BOBBIO CAVIGLIA<sup>22</sup>, el cual, considera el régimen democrático como un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación de los interesados.

---

<sup>21</sup> ALONSO TIMÓN, A. J., “El principio de transparencia como elemento vertebrador del estado Social y Democrático de derecho” en SORIANO GARCÍA, J.E. (Dir.) y ESTEPA MONTERO, M. (Coord.) Por el derecho y la libertad, libro homenaje a SANTAMARÍA PASTOR, J.A, Iustel Gómez-Acebo & Pombo año 2014, pp.49,50-51 y 54.

<sup>22</sup> BOBBIO CAVIGLIA, N., *El futuro de la democracia*, (traducción por José F. Fernández Santillán), Fondo de Cultura Económica, México, 1ª edición en español 1986, p. 9, 65 y 69. Este autor parte de la democracia como el gobierno del poder invisible a pesar de que recoja las siguientes afirmaciones: “*Puede ser que yo esté influido especialmente por lo que sucede en Italia, donde la presencia del poder invisible (mafia, camorra, logias masónicas atípicas, servicios secretos no controlados y protegidos de los subversivos que deberían controlar) es, permítanme la redundancia, extremadamente visible. A pesar de todo, es un hecho que hasta ahora el más amplio examen del tema lo encontré en un libro de un estudioso norteamericano, Alan Wolfe, titulado The Limits of Legitimacy, que dedica un capítulo bien documentado a lo que llama el "doble Estado", doble en el sentido de que al lado de un Estado visible existiría un Estado invisible*” p. 22 y 23.

La democracia en nuestro modelo de Estado, está basado en la división de poderes y como señala ALONSO TIMÓN<sup>23</sup> el principio de publicidad se mostrará “como una de las manifestaciones más importantes y tangibles del principio de transparencia”.

Por ello para analizar cómo la transparencia se ha ido canalizando en los diferentes poderes, es por lo que someramente se pretende hacer una pequeña descripción de su implantación.

Por un lado, el poder judicial (arts. 117-127 de la CE), como velador del cumplimiento de las normas, ha sucumbido a la creación del Portal de Transparencia del Consejo General del Poder Judicial denominado por Acuerdo de la Comisión Permanente de 17 de marzo de 2015, “José Luis Terrero Chacón”, porque fue su principal impulsor. La LTAIBG lo incluye en su ámbito subjetivo a través del Consejo General del Poder Judicial (art. 2.1.f) de la LTAIBG).

El poder legislativo (arts. 66-80 de la CE) mantiene su configuración con el Congreso de los Diputados y del Senado, y por ello ha recibido ciertas críticas como las de CIDONCHA MARTÍN<sup>24</sup> que ha manifestado la dejadez que se demuestra ante el importante esfuerzo doctrinal, declarando que “*la reforma del Senado bien merece ser calificada como el clásico de nunca acabar*” fundando en la “*falta de voluntad en la clase política que sigue haciendo de la reforma del Senado una quimera*”. En todo caso, la LTAIBG incluye al Congreso de los Diputados y del Senado en su ámbito subjetivo (art. 2.1.f) de la LTAIBG).

Desde esta perspectiva el ejecutivo (arts. 97-107 de la CE), que se identifica con el Gobierno de la Nación y como instrumento de éste, a la Administración pública, es el que, sin duda, ha experimentado más transformación en este contexto. El gobierno que es elegido por los ciudadanos, tiene como finalidad, defender los derechos y proteger las libertades, y en un principio, se consideró que estaba exento del principio de publicidad, como ha estudiado FERNÁNDEZ RAMOS<sup>25</sup>. Esta peculiaridad se mantuvo porque se pensaba que no era conveniente ni necesario porque, desde un punto de vista teórico, se entendió que “*la Administración, como organización servicial, se*

---

<sup>23</sup> ALONSO TIMÓN, A.J (op. cit. 2014: 54).

<sup>24</sup> CIDONCHA MARTÍN, A, “El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar)” *RJUAM*, n.º 23, 2011-I, pp. 168 y 199.

<sup>25</sup> FERNÁNDEZ RAMOS S. “La Transparencia Pública: pasado, presente y futuro” en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 51, 2018 pp. 213 - 243. Para ahondar en estos pensamientos recurrir a este autor que declara en pp. 216-217: “*Ahora bien, de los tres poderes clásicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), durante casi dos siglos el principio de publicidad ha alcanzado exclusivamente al Poder Legislativo y al Judicial, pero no al Poder Ejecutivo.*” Los parámetros de no sujetar a la publicidad al Poder ejecutivo, estaban basados en la no conveniencia y la no necesidad, pp. 217 y 218, y declara que estos pensamientos ya están superados.



*limita a ejecutar los mandatos contenidos en la Ley, de tal modo que bastaría con garantizar que esa ejecución es conforme a la Ley, es decir, que la Administración no comete ilegalidades”.*

Sin embargo, estos parámetros fueron superados con el control jurisdiccional de la Administración (art. 106 de la CE) y en el caso de la Administración General del Estado y de manera supletoria en la Administración local, con la implantación de mecanismos de evaluación de políticas públicas tras la aprobación de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

La LTAIBG ha incluido en su ámbito de aplicación a la Administración General del Estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local (art.1.a) de la LTAIBG), si bien se detecta la falta de referencia de inclusión de manera específica al Gobierno de la Nación.

La LTA si regula la transparencia del funcionamiento de los gobiernos, en concreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y los órganos colegiados de gobierno de los ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades de municipios (art. 22).

Por tanto, reconocido la democracia como un proceso abierto sujeto a transformación e impregnado de transparencia, se debe señalar que la corrupción o poder invisible, la ha debilitado y después de ser estudiado por autores clásicos como MONTESQUIEU<sup>26</sup>, sigue originando interés en trabajos de investigación sobre movimientos sociales, como el efectuado por RUVALCABA GÓMEZ<sup>27</sup>.

Sin duda, la corrupción provoca reacciones en la sociedad, de desesperación, desanimo o decepción, así se recogen en las entrevistas realizadas por este autor entre las que destaca el siguiente contenido: *“había una sensación de la ciudadanía española de que había demasiada corrupción, de que había una sensación de impunidad por parte de las administraciones públicas, había una queja desde hace muchos años por el hecho de que digamos, las administraciones estaban de espaldas a los ciudadanos”.*

A su vez, destaca que han brotado movimientos y plataformas en el ámbito local en contra del sistema implantado, como el 15 M<sup>28</sup>, apareciendo incluso nuevas

---

<sup>26</sup> MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, de 1748, vertido al castellano con notas y observaciones por Siro García del Mazo, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, 48, Preciados, 48, 1906, p.167-187.

<sup>27</sup> RUVALCABA GÓMEZ, E. A. (op.cit. 2019: 189).

<sup>28</sup> RUVALCABA GÓMEZ, E. A. (op.cit. 2019: 78) *“Importante antecedente en el tema de exigencias sociales es el Movimiento 15M, también conocido como movimiento de los indignados. El 15M fue un movimiento que emergió de los ciudadanos y que se consagró a raíz de la manifestación del 15 de mayo del 2011. A partir de ese momento se desarrollaron una serie de protestas multitudinarias y generalmente pacíficas en todo el territorio español. Los municipios españoles con mayor población fueron sede determinante en el desarrollo de estas manifestaciones inéditas dentro de España”.*

formaciones políticas como la llamada «Ahora Madrid»<sup>29</sup>, y que supuso entre otros temas “*abrir la ventana de oportunidad para insertar el tema en la agenda gubernamental*”. Con todo ello y en este contexto, RUVALCABA GÓMEZ propone combatir la corrupción y generar confianza con transparencia.

Además, al perfilar esta situación, es significativo resaltar como hace CRIADO GRANDE<sup>30</sup> en el prólogo de la obra de RUVALCABA GÓMEZ, que los gobiernos locales deberán afrontar estos problemas, de naturaleza global, “*que se manifiestan en una dimensión localizada y que requieren de la singularidad de la mirada cercana que deben aportar los responsables municipales de gobierno para generar valor público*”.

La globalización de la corrupción se refleja con la existencia de Organizaciones Internacionales no gubernamentales como Transparencia Internacional (a partir de ahora TI) dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional, reconocida ampliamente, por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global y sostiene el desafío de mantener la corrupción como un tema prioritario en la conciencia global.

En la dimensión global de la corrupción, también se detecta como factor de influencia los grupos de presión o lobbies, que para algunos autores suponen uno de “*los peligros indudables para el funcionamiento normal del modelo democrático*”<sup>31</sup>.

TI en su estudio “El lobby en Europa, influencia encubierta, acceso privilegiado” ha sabido sintetizar que a pesar de que el lobby injusto y opaco es uno de los riesgos principales de la corrupción y así se ha manifestado en los diferentes escándalos que se ha dado por toda Europa, “*el lobby ético y transparente ayuda al desarrollo de las políticas*” según se desprende del resultado de una encuesta efectuada en 2013 entre 600 parlamentarios y funcionarios europeos. El lobby como manifestación de la libertad de expresión o el derecho de petición, se canaliza como una forma de participación y mejora de la calidad de las tomas de decisiones.

Con estas consideraciones, se pretende dejar constancia de las diferentes incidencias que contiene la democracia en gobierno local que tendrá que afrontar problemas de dimensión global, y que la transparencia ayuda y sirve de medio para reforzar y reconducir este modelo de democracia como proceso siempre abierto a la transformación.

Una plasmación de que la transparencia refuerza la democracia local, se puede identificar al integrarse las agendas política de los responsables políticos, en su mayoría Alcaldías y Presidencias, en los Portales locales de Transparencia como muestra de

---

<sup>29</sup> RUVALCABA GÓMEZ, E. A. (op.cit. 2019: 195).

<sup>30</sup> CRIADO GRANDE, J.I. (op.cit. 2019: 24).

<sup>31</sup> ALONSO TIMÓN, A. J., (op.cit. 2014: 55).

buen gobierno, a pesar de no venir exigido en la LTAIBG. Incluso se tuvo que dictar por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Recomendación 1/2017 sobre información de las Agendas de los responsables públicos que, aunque su ámbito subjetivo sean los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado o equivalentes, se puede utilizar por los responsables políticos locales. El objetivo de la recomendación es definir cuáles son los datos y la información relativos a las reuniones, visitas y actividades que constituyen información pública y, que deben hacerse públicas, y en qué términos sería conveniente proceder a su publicación y facilitar su acceso a la información. Se define el contenido de la “Agenda para la Transparencia” de los responsables públicos, destinada a ser publicada proactivamente para facilitar la rendición de cuentas y garantizar, además, la unidad, coherencia y tratamiento de la información.

## **2. La transparencia potencia la participación ciudadana**

La participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 24 de la CE) implica que tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos, en elecciones periódicas por sufragio universal.

La implantación de la transparencia ha servido para fomentar la participación ciudadana, que se postula como unos de los antidotos a la corrupción y se focaliza en dos tipos de actuaciones: por un lado, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y, por otro lado, el control del gobierno y establecer un nuevo régimen jurídico, de rendición de cuentas.

Siguiendo a CODINA GARCÍA-ANDRADE<sup>32</sup> la transparencia se reconoce como uno de los requisitos para que la participación pueda llevar a cabo su función de control en la actuación administrativa. Así resaltar como novedad, nuevas manifestaciones de participación ciudadana, en el procedimiento de elaboración de normas de rango de ley y reglamentos, regulado en el artículo 133 de la LPACAP.

En el procedimiento de elaboración de leyes y reglamentos se contempla un trámite de consulta pública para recopilar las opiniones y consideraciones que se estimen oportunas por los ciudadanos y las organizaciones más representativas, a través del uso del portal o página web de la Administración competente, lo que genera una

---

<sup>32</sup> CODINA GARCÍA-ANDRADE, X., “Estado democrático, participación ciudadana y control de la Administración”, en SORIANO GARCÍA, J.E. (Dir.) y ESTEPA MONTERO, M. (Coord.) *Por el derecho y la libertad*, en libro homenaje a SANTAMARÍA PASTOR, J.A., Iustel Gómez-Acebo & Pombo año 2014, p. 107. En la p. 85 este autor defiende que la crisis de legitimidad se soluciona con la potenciación de la participación ciudadana. En las pp. 92 y ss. distingue que la participación ciudadana se divide en dos vertientes la que interfiere en la formación de la voluntad de Estado con mecanismos políticos de participación como el sufragio y el referéndum y con instrumentos de control como las comisiones de investigación, y la participación administrativa en las decisiones de la Administración.

primera discordancia, ya que, los ciudadanos tendrán que identificarse para acceder y subir sus apreciaciones y sin embargo el art. 14 de la LPACAP determina que las personas físicas no están obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con la Administración.

Junto con este trámite de consulta pública previa general, cuando se afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se articula una publicación en su página web para dar una audiencia específica y un trámite para recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

También se prevé un mecanismo para recabar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos, se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Resulta significativo como este precepto trata en conjunto la consulta, la audiencia y la información pública, y unifica que, en estos trámites, se obliga a poner a disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y deberán reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia. Esta obligación ya estaba prevista en el art. 7 de la LTAIBG que obliga a publicar los anteproyectos de Ley, los proyectos decretos legislativos, los proyectos de reglamentos cuando requieran dictamen de órganos consultivos, incluidas las memorias e informes y los documentos que por legislación sectorial requieran ser sometidos a información pública.

Pero con ambas regulaciones lo que se pone de manifiesto es que, si se quiere impulsar y conseguir la participación, se tiene que facilitar toda la documentación que conste en el expediente administrativo ya que se tiene que realizar de manera concisa, clara y accesible.

Sin embargo, esta regulación novedosa de la participación ciudadana se ha visto mermada por algunas excepciones previstas en el art. 133.4 de la LPACAP. En primer lugar, la consulta, audiencia e información pública no serán obligatorias cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la autonómica, la local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. Este límite es fiel reflejo de las singularidades de la Administración Pública en materia de organización y en la aprobación de los presupuestos, y en este último caso se pretende evitar dilaciones en el tiempo que paralizarían la actividad administrativa y la gestión de las políticas públicas. Pero donde resulta más imprecisa esta excepción, es en los supuestos relativos a “razones de interés público”, por ser un concepto jurídicamente indeterminado.

La segunda excepción a la consulta pública, se recoge cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, ni imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o cuando regule aspectos parciales de una materia.

Estas excepciones ya han generado alguna consulta en el ámbito local, concretamente en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales, que se regula en los arts. 49, 70.2 y 111 de la LRBRL y en el art. 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), y contempla una fase de información pública durante treinta días y las últimas tendencias, van dirigidas a que las ordenanzas municipales fiscales están sujetas a esa participación ciudadana previa del art. 133 de la LPACAP.

Apoyando esta posición, se ha emitido informe de la Dirección General de Tributos, de fecha 10 de enero de 2018, sobre impacto de la LPACAP, en el procedimiento de aprobación de Ordenanzas fiscales, planteada por la Federación Española de Municipios y Provincias. En este informe, se plantea la cuestión sobre la aplicabilidad de la DA1ª de la Ley 39/2015, que estipula que “los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se registrarán, respecto a estos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales. Así las actuaciones y procedimientos se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley.”

La Dirección General de Tributos concluye que el trámite de consulta pública previa, resulta necesario en todo caso o únicamente en los supuestos de aprobación de nuevas ordenanzas fiscales, estableciendo una excepción en aplicación del art. 133.4 de la LPACAP, cuando se trate de una regulación de aspectos parciales de una materia, es decir, que, si se trata de una modificación de una Ordenanza Fiscal ya aprobada con anterioridad, puede obviarse dicho trámite.

Pero este trámite de la participación ciudadana en la elaboración de leyes y reglamentos del art. 133 de la LPACAP, no está exento de posibles contradicciones y reflejo de ello se puede traer a colación, la interposición de recurso de inconstitucionalidad n.º 3628-2016 por la Generalitat de Cataluña. En este recurso se ha dictado la STC 55/2018, de 24 de mayo, que estima parcialmente el recurso y sin declararlo nulo e inconstitucional, lo considera, contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia, ya que hace referencia a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas, e invaden por ello las competencias que éstas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Esta declaración se realiza dejando

a salvo el inciso de su apartado primero “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” y el primer párrafo de su apartado cuarto “Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”. Por lo tanto, este art. 133, salvo parte del apartado 1 y 4, no serán aplicables a las Comunidades Autónomas por quedar al margen del artículo 149.1.18 CE, en lo que se refiere tanto a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas como al procedimiento administrativo común.

El art. 133 de la LPACAP será en su integridad aplicable en la Administración General del Estado y si no hay legislación autonómica de régimen local específica al respecto, será aplicable a la Administración local de manera supletoria.

Sin duda, este posicionamiento del TC podrá provocar diferencias en el ámbito de las Comunidades Autónomas, ya que podrán establecer cada una, un régimen peculiar en cuanto a la participación ciudadana y puede ser que la legislación autonómica de régimen local, empiece a regular procedimientos para este ámbito territorial pudiéndose producirse una disparidad de regímenes.

### **3. La transparencia incentiva el control por los ciudadanos y la rendición de cuentas**

Si la transparencia potencia la participación ciudadana en los asuntos públicos aportando ideas o sugerencias, también se manifiesta en el control del gobierno y en un nuevo régimen jurídico, de rendición de cuentas.

Y es que la situación actual denota una crisis de legitimación en los poderes públicos como se ha explicado en epígrafes anteriores, y ello ha provocado cambios en la sociedad, activando su participación y atribuyéndole la facultad de controlar la gestión pública, marcando un nuevo contexto en nuestro modelo de Estado.

La legislación intenta recoger medidas, que no es más que un reflejo de lo que la ciudadanía ha exigido en este nuevo contexto. La intervención de las personas en los asuntos públicos está desarrollando un escenario de acceso a la información más amplio y detallado y con una capacidad de observar y analizar la información, que se expone de manera obligatoria, en la publicidad activa. Como defiende CODINA GARCÍA-ANDRADE<sup>33</sup> las distintas manifestaciones de la participación ciudadana deben estar coronadas “*por una forma transversal de participación: el control*”.

---

<sup>33</sup> CODINA GARCÍA- ANDRADE, X. (2014: 91).

Para profundizar en los aspectos prácticos de estas ideas, se puede recurrir en el ámbito de la Administración local, en concreto en los municipios, cuyo sistema electoral se basa en la formación de candidaturas y cada candidatura se presenta mediante una lista de candidatos en virtud del art. 187.2 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, (en adelante LOREG), de manera que cuando los vecinos ejercen el sufragio activo cada cuatro años, seleccionan a los candidatos que quieren que les gobiernen, y posteriormente una vez constituida la Corporación, serán los propios concejales los que elijan al Alcalde entre los que encabezan las listas (art. 196 de la LOREG).

Con este sistema electoral el ciudadano tiene la opción de elegir directamente a sus gobernantes y podrá ejercer un control y seguimiento de la gestión pública más directa, que incide en ámbitos e intereses personales.

Constituida la Corporación, el órgano colegiado de mayor representación democrática es el Pleno que está compuesto por todos los concejales y está presidido por la Alcaldía (art 22.1 de la LRBRL). El Pleno celebra sesiones con una periodicidad establecida a principios del mandato (art. 38 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en adelante ROF) y la convocatoria con el orden del día se publica en el tablón de edictos (art. 81.1 g) del ROF), además de otros medios de difusión como son las páginas web de los Ayuntamientos.

Con estos requisitos formales, se pretende dar a conocer los asuntos que se van a tratar y los vecinos pueden asistir como oyentes y conocer de primera mano, los asuntos más relevantes y las decisiones de mayor calado para la localidad.

Además, las sesiones plenarias son públicas, es decir, que puede asistir cualquier persona y se pueden articular sistemas “megafónicos” o circuitos cerrados de televisión, para ampliar la difusión auditiva o visual del desarrollo de las sesiones (art. 88.1 y 2 del ROF). En algunas comunidades autónomas como la andaluza, la propia LTA ha previsto el acceso a las mismas a través de internet retransmitiéndose en directo, facilitando el archivo audiovisual o siendo el propio asistente el que grabe la sesión (art. 21 de la LTA). Esta novedad ha sido reparada por BARRERO RODRÍGUEZ<sup>34</sup> al tratarse de “una obligación excusable con apoyo en motivos técnicos o económicos cuya interpretación nos dará la medida real de la aplicación de un deber en principio taxativo”.

---

<sup>34</sup> BARRERO RODRIGUEZ C. “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado” *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 89, mayo-agosto 2014, pp. 41-74.

La grabación en video de las sesiones de Pleno de las entidades locales, ha facilitado la laboriosa tarea de levantar actas, de los Secretarios de Ayuntamientos como funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (art. 3.2 d) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional).

Contar con dispositivos de grabación facilitó en la pandemia COVID-19 la sustitución de sesiones presenciales por telemáticas, lo cual tuvo que ampararse con una modificación del art. 46.3 de la LRBRL que introdujo la disposición final 2 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, y que exigía constituirse, celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos, siempre que sus miembros participantes se encuentren en territorio español, quede acreditada su identidad y se asegure la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto de las mismas según proceda legalmente en cada caso.

A los efectos anteriores, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias, videoconferencias, u otros sistemas tecnológicos o audiovisuales que garanticen adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten.

Pero a pesar de esta ampliación en la publicidad de las sesiones, no está prevista una participación activa de los ciudadanos, y tan sólo una vez levantada la sesión se puede abrir un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal (art. 88.3 del ROF). Por tanto y como propuesta se podrían articular procesos de participación ciudadana en los asuntos que se vayan a aprobar por el Pleno como sucede con los presupuestos participativos y canalizar y prever un punto dentro del orden del día para estudio y análisis de propuestas de la ciudadanía.

En este planteamiento no se puede pasar por alto, el protagonismo de la LTAIBG que ha reforzado la participación ciudadana en los asuntos públicos de los Plenos, ya que al ampliar el derecho de consulta y de publicidad, se permite acceder a contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder del Ayuntamiento y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (art. 12 de la LTAIBG). De esta manera, se ha reforzado el control de los vecinos en la actuación de los poderes públicos locales, ya que se pueden formular preguntas, peticiones y analizar la documentación, informes internos o externos, que han servido de base para la toma de decisiones.

Respecto al control de los gobiernos locales, se puede abordar el tema haciendo un repaso de las últimas reformas en el régimen local, y se puede observar que tienden a mejorar el modelo establecido y van dirigidas a reforzar el poder de control



del Pleno, como máximo órgano de representación democrática. La Ley 11/1999 de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, modificó de manera sustancial la distribución de atribuciones entre los órganos necesarios, de forma que se fortalecían las funciones gestoras y ejecutivas de las Presidencias de las entidades locales, en aras de una mayor eficacia y agilidad y como contrapeso, se mejoró los mecanismos de control en manos del Pleno.

La exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, analizaba la Ley 11/1999 y consideraba que con ella se superó una de las grandes deficiencias de la LRBRL y que, según la experiencia positiva de la aplicación de la reforma del régimen local de 1999, se demuestra que el camino más acertado es profundizar en la misma línea, de forma que se consiga simultáneamente dos objetivos que se transcriben como inspiradores para los responsables políticos actuales:

“1.º Atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente.

2.º Responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras.”

La Ley 57/2003, también introdujo importantes modificaciones y desarrolló la estructura administrativa de los Municipios de Gran Población, regulados en el Título X de la LRBRL. En esta reforma se mantiene reforzar el papel del Pleno, como órgano de debate de las grandes políticas locales que afectan al municipio y de adopción de las decisiones estratégicas.

Como ejemplo de la exigencia de un debate político, se podría mencionar la configuración de los distritos, que se constituyeron como un instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados, tanto desde la perspectiva de la desconcentración de funciones como desde la de participación ciudadana.

También debe destacarse el establecimiento del denominado Consejo Social de la ciudad, como mecanismo participativo de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio, centrado esencialmente en el campo del desarrollo local y de la planificación estratégica urbana, ámbitos estos que están adquiriendo una importancia esencial en las políticas locales.

Por último, otra novedad relevante en el ámbito organizativo es el establecimiento de un órgano para la participación de los vecinos y la defensa de sus derechos. La Ley ha puesto el acento en este ámbito, al prever la necesidad de que esta defensa se garantice mediante la creación de una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones, que estará formada por miembros del Pleno, con participación de todos los grupos políticos.

Posteriormente, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ( en adelante LRSAL), intenta clarificar las competencias municipales, para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Con esta norma, también se apunta en la exposición de motivos que, como medida de transparencia, se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales, de acuerdo con criterios comunes, y su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Esta medida, se consideró un paso fundamental en la mejora de la información disponible, para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración. Junto a ella y el reforzamiento de la función Interventora por los funcionarios de administración local de habilitación nacional, se pretendía conseguir una mayor transparencia en la información económico financiera de las entidades locales, lo que contribuiría, a mejorar la gestión pública por los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo que tienen encomendado constitucionalmente.

De este modo, se evidencia que las reformas legislativas tienden a reforzar la democracia buscando un equilibrio entre el aumento de las funciones de control del Pleno y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, de acuerdo con las directrices europeas de control del gasto público, que tienden a racionalizar las estructuras administrativas y aumentar el control económico financiero y sin que se haya definido ni denominado un modelo de rendición de cuentas.

#### **4. La transparencia al servicio de los nuevos mecanismos de prevención de la corrupción**

El ordenamiento jurídico español ha transpuesto la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, a través de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las per-

sonas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción ( en adelante Ley 2/2023) que coloca la colaboración ciudadana como indispensable para la eficacia del Derecho.

Esta Ley tiene como finalidad otorgar una protección adecuada frente a las represalias que puedan sufrir las personas físicas que informen sobre alguna de las acciones u omisiones que supongan infracciones del Derecho de la Unión Europeo, o constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave. También tiene como finalidad el fortalecimiento de la cultura de la información, de las infraestructuras de integridad de las organizaciones y el fomento de la cultura de la información o comunicación como mecanismo para prevenir y detectar amenazas al interés público.

Esta norma establece un sistema interno de información para el sector privado y para el público y un canal externo de información de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, con un Título IV específico dedicado a la información sobre los mismos y la regulación de un Registro de informaciones que no tiene carácter público.

Esta materia ha sido desarrollada por las comunidades autónomas como el caso de Andalucía, con la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante ( en adelante Ley 2/2021), cuya exposición de motivos reitera que : “El fraude y la corrupción constituyen una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía, y es que se trata de un problema de especial gravedad, pues no tiene consecuencias únicamente sobre la eficiencia de las administraciones públicas ni supone, simplemente, un perjuicio económico a las arcas públicas. Es un problema sistémico que afecta al corazón de la democracia y que exige la adopción de medidas efectivas de regeneración pública.”

La ley andaluza ha marcado como objetivo la creación de una Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción y la regulación del procedimiento a seguir por la misma para la investigación e inspección de los hechos que pudieran ser constitutivos de fraude, corrupción, conflicto de intereses o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de intereses públicos o financieros, y establecer un régimen de protección de las personas que formulen denuncias.

Como peculiaridad resaltar, que además de adelantarse en el tiempo a la legislación estatal, ha sabido insertar el principio de transparencia en la remisión a los principios rectores de las actuaciones, (art. 5) entre los que se encuentran el de responsabilidad, buena fe del denunciante y rendición de cuentas.

Pero la conexión entre la lucha del fraude y transparencia, no se ha quedado sólo reflejada en la parte dogmática de la ley, sino que se ha previsto como auténtica

novedad la publicidad de la información relativa a la tramitación de denuncias ante la Oficina en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, con una sección separada fácilmente identificable y accesible sobre el régimen de protección y constatable en su página web según el art. 39, que se transcribe a continuación, por su especial relevancia práctica si se quisiera implantar en el ámbito local:

“a) El régimen de protección previsto en la presente Ley para las personas denunciantes, especificándose, en cualquier caso, los siguientes extremos: la condición de la persona denunciante, los datos de contacto de la Oficina, la identificación de los procedimientos y canales para la presentación de denuncias ante la misma, contemplándose, de igual modo, el canal específico de denuncia anónima, los derechos de las personas denunciantes y las medidas de protección que pueden ser instadas por la Oficina.

b) El procedimiento de investigación e inspección previsto en la presente Ley para la tramitación de las denuncias presentadas ante la Oficina, especificándose, en cualquier caso, las potestades de investigación e inspección atribuidas a la Oficina y los derechos de las personas investigadas.

c) El tratamiento de los datos de carácter personal, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.”

Por último, y no por ello menos destacable, la ley andaluza ha reforzado este contenido identificándolo como información pública objeto de publicidad activa, del artículo 9.2 de la LTA, cerrando así un régimen jurídico más proteccionista y más exigente, ya que implica las obligaciones de mantenerla actualizada, accesible y disponible en sedes electrónicas, portales o páginas web.

Este especial enganche entre medidas de prevención de la corrupción y transparencia en la legislación andaluza, implicará como novedad una proyección hacia el ámbito local andaluz, ya que en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 2/2021 se incluye en el art. 5 “*c) A las personas que presten servicios en las entidades integrantes de la Administración local de la Comunidad Autónoma de Andalucía y organismos públicos y entidades de derecho público o privado vinculados o dependientes de las mismas, en los términos previstos en esta Ley*”.

La exigencia de publicidad del art. 39 de la Ley 2/2021, es en el Portal de Transparencia de Andalucía, que puede generar un nuevo horizonte de obligaciones si las entidades locales andaluzas deben publicar esta información respecto de sus canales de denuncias o sistemas internos de información exigidos en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. La no exigencia expresa en la ley

andaluza, podría originar el debate de si por analogía y en defensa de la autonomía local, tienen capacidad para aplicar este precepto sobre el Portal de Transparencia de las Entidades Locales de Andalucía.

Para dar solución a esta cuestión se podría recurrir al art. 17 de la LTA que contempla una cláusula en aras de una mayor transparencia en la actividad del sector público andaluz, por lo que se fomentará la inclusión de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía y deberá incluirse aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

Por todo lo expuesto y por las novedades de la legislación andaluza, la transparencia se consolida como un apoyo o mecanismo de fortalecimiento de la prevención de la corrupción, irrumpiendo en el ámbito de las entidades locales andaluzas como un nuevo escenario de actuación y de autoexigencia en el compromiso con la transparencia.

## **5. La transparencia al servicio de los Planes Antifraude derivados del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia**

El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el MERS, estableció como exigencia en su art. 22 que los Estados adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas y en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia regula entre los principios de gestión que las administraciones públicas y para una mejor gestión de los servicios y la ejecución de las acciones que tienen encomendadas y, en especial, para la implementación eficaz y la consecución de objetivos vinculados a los proyectos asignados en el PRTR, que las Administraciones Públicas respetarán como principios de buena gestión, entre otros la participación, diálogo y transparencia, control eficaz del gasto público, responsabilidad de la gestión y rendición de cuentas, prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades.

Estos principios se desarrollan en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y contempla la obligación de toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR, incluidas las Entidades Locales, de disponer de un Plan de medidas antifraude que le permita garantizar y declarar que, en su respectivo ámbito de actuación, los fondos corres-

pondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

La exigencia de este Plan Antifraude, se fija en un plazo inferior a 90 días desde la entrada en vigor de la presente Orden (01/10/2021) o, en su caso, desde que se tenga conocimiento de la participación en la ejecución del PRTR.

El Plan Antifraude gira alrededor de los cuatro elementos clave del denominado ciclo antifraude, como son la prevención, detección, corrección y persecución, por lo que se utiliza el Portal de Transparencia para publicarlos como es el caso de la AGE.

La comunidad autónoma de Andalucía también ha utilizado el Portal de Transparencia para incardinar el canal de denuncias del MERS como medida de prevención previsto en el ANEXO III.C 2b) i AII de la orden ministerial.

Las entidades locales han ido aprobando los planes antifraude y se han servido del Portal de Transparencia para publicarlos, a título ejemplificativo mencionar la Excelentísima Diputación de Sevilla que incluye la resolución de su aprobación y el plan antifraude.

Con la publicidad de los Planes Antifraude en los Portales de Transparencia, se empieza a identificar una tendencia a utilizar el Portal de Transparencia no ya sólo como una obligación de publicidad activa, sino como apoyo a la difusión de las concretas medidas de prevención de la corrupción, de detección precoz de conflictos de intereses y del diseño de sistemas de autoevaluación.

Como estandarte de que para luchar contra la corrupción es necesario mejorar la prevención evolucionando hacia los sistemas de Compliance, se encuentra CAMPOS ACUÑA<sup>35</sup> que promueve el estudio de *mapas* de riesgos, sistemas de control, denuncia, evaluación, medición, enfocado a la gestión de los conflictos de intereses, y todo ello para conseguir el buen gobierno y la buena administración.

Por último, se debe destacar que esta nueva utilización del Portal de Transparencia para exigencias del derecho comunitario como son los planes antifraude y los canales de denuncias, puede ser el origen o detonante de posibles reformas normativas en transparencia, como las propuestas por CAMPOS ACUÑA<sup>36</sup> entre las que incluye: mecanismo periódico de evaluación, régimen sancionador y elemento

---

<sup>35</sup> CAMPOS ACUÑA, C. <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/16647-compliance-en-la-gestion-de-los-fondos-next-generation:-claves-para-la-elaboracion-de-planes-antifraude/> (actualizada 20/10/2024).

<sup>36</sup> CAMPOS ACUÑA, C. "Transparencia en la contratación pública: algunas propuestas de mejora para avanzar hacia la contratación abierta" *La Ley* n° I, Sección actualidad, diciembre 2023.

disuasorio con las técnicas de Compliance, por lo que sin duda se ha consolidado la especial sinergia entre transparencia y la prevención, detección y lucha contra el fraude.

#### IV CONCLUSIÓN

La transparencia se ha consolidado en estos diez años como un servicio público electrónico, principio vertebrador en nuestro ordenamiento jurídico y cauce para activar y potenciar la participación ciudadana y mejora de la democracia.

Existe una nueva relación entre la prevención de la corrupción, lucha contra el fraude y la transparencia en la que la comunidad autónoma de Andalucía ha sabido posicionarse como pionera, y que supondrá una medida garantista y proteccionista, a la vez, que disuasoria y preventiva para conseguir un buen gobierno y una buena administración. Esta proyección sitúa a las Entidades Locales de Andalucía en un nuevo contexto para desarrollar y ampliar la información pública y la publicidad activa en esta materia relacionada.

Adelantado por la doctrina las posibles propuestas de reformas de la LTAIBG, del resultado de este trabajo se propondría:

1. Incluir en el ámbito subjetivo al Gobierno de la nación con el ajuste o adaptación de los límites del art. 14 de la LTAIBG.
2. Se reivindica una regulación específica de los municipios de gran población conforme a la legislación básica de régimen local, con la inclusión conforme a la DA 15.1 de la LRBRL los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales, ampliándose el art. 25 que es el ámbito de aplicación del Buen gobierno.
3. Evitar la dispersión normativa, unificando el régimen de infracciones posteriores vinculadas como es el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, por el alto grado de responsabilidad que puede generar.
4. Se recomienda que a los partidos políticos se le aplique no sólo al capítulo II (publicidad activa) sino también capítulo III (derecho de acceso a la información pública) con su tramitación e infracciones específicos debido a su naturaleza.

5. Desde el 9 de abril de 2024 y por aplicación del Reglamento 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de marzo de 2024 sobre transparencia y segmentación en la publicidad política (en adelante Reglamento 2024/900) el Gobierno nacional, regional o local (art. 3) tendrán que atender a un nuevo concepto de publicidad política que se extiende al resultado de unas elecciones o un referéndum, en el comportamiento electoral o en un proceso legislativo o reglamentario, a nivel nacional, regional o local. Se debería ampliar en el capítulo de II de publicidad activa, un nuevo precepto para englobar la publicidad política con la definición de actor político y consecuentemente ampliar en el art. 12 de la LTAIBG, la información que obren en su poder o que puedan solicitar a los prestadores de servicios de publicidad política como contempla el considerando 102.

6. A partir del 10 de octubre de 2025, los Estados miembros publicarán las fechas de sus elecciones y referendos y, cuando proceda, de sus períodos electorales en un lugar fácilmente accesible, y con la correspondiente referencia al presente Reglamento. Esta exigencia podría plasmarse en el Portal de Transparencia de la Administración que convoca el proceso y tendría que intentar simultanearse con el portal que proporcionará la Comisión previsto para esta materia en el art. 26 del Reglamento 2024/900.

7. La previsión de otras cuestiones prácticas en Reglamento 2024/900, como un repositorio europeo de anuncios políticos en línea (art13), la transmisión de información a otras entidades interesadas no sujetas a intereses comerciales como investigadores, miembros de una organización de la sociedad civil, periodistas entre otros en el plazo máximo de un mes (art 17), así como el formato de aviso de transparencia, que fijará la Comisión a no más tardar el 10 de julio de 2025, con las correspondientes especificaciones técnicas con el fin de que el aviso se adapte al medio utilizado, incluidos los medios audiovisual e impreso, así como la publicidad en línea y fuera de línea, teniendo en cuenta los avances tecnológicos y comerciales más recientes, las investigaciones científicas pertinentes y las mejores prácticas, hacen presagiar y aconsejar que el Estado tenga que regular esta materia a nivel reglamentario.

Por último, este trabajo pretende dejar abierto el inminente y desafiante reto de cómo se aplicará el acceso a la información y publicidad activa a la inteligencia artificial, la cual, ya tiene regulación europea<sup>37</sup> a los efectos mejorar el funcionamiento del mercado interior y promover la adopción de una inteligencia artificial centrada

---

<sup>37</sup> Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139



en el ser humano y fiable, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales, incluidos la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente.

En este nuevo reto las autoridades nacionales de transparencia ya se han pronunciado sobre el carácter de información pública del algoritmo y del código fuente, si bien los tribunales han acogido las argumentaciones de la Administración pública para denegar este acceso, basadas en que las decisiones las toman las autoridades y empleados públicos, y que no es necesario conocer el algoritmo o código fuente para conocer los criterios en las tomas de decisiones y en el peligro que entraña para la seguridad informática. Por lo tanto, se estará expectantes a su regulación o a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (GUICHOT REINA<sup>38</sup>), lo que significa que, aunque hayan pasado diez de años desde la aprobación de la ley estatal, está de plena actualidad por su carácter transversal ya que se ha convertido en el hilo conductor o vaso comunicante entre Administración pública y ciudadano para fortalecer la integridad y la confianza.

---

y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

<sup>38</sup> GUICHOT REINA, E. “La transparencia de los algoritmos desde la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública” *RAAP* n.º.117, enero-junio (2024), pp. 77-115.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALMONACID LAMELAS, V., *Nociones sobre transparencia y Gobierno Abierto. Su aplicación a los gobiernos municipales, implantación práctica de la Ley de transparencia en los Ayuntamientos*. El Derecho, 2014, p. 16.

ALONSO TIMÓN, A. J., “El principio de transparencia como elemento vertebrador del estado Social y Democrático de derecho” en SORIANO GARCÍA, J.E. (Dir.) y ESTEPA MONTERO, M. (Coord.) *Por el derecho y la libertad, libro homenaje a SANTAMARÍA PASTOR, J.A.*, Iustel Gómez-Acebo & Pombo año 2014, pp.49,50-51 y 54.

BARRERO RODRIGUEZ, C., “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado” *Revista Andaluza de Administración Pública*, n ° 89, mayo-agosto 2014, p. 41-74.

BOBBIO CAVIGLIA, N., *El futuro de la democracia*, (traducción por José F. Fernández Santillán), Fondo de Cultura Económica, México, 1ª edición en español 1986, pp. 9,65 y 69.

CAMPOS ACUÑA, C. “Transparencia en la contratación pública: algunas propuestas de mejora para avanzar hacia la contratación abierta” *La Ley* n ° I, Sección actualidad, diciembre 2023.

CIDONCHA MARTÍN, A., “El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar)” *RJUAM*, n ° 23, 2011-I, pp. 168 y 199.

CODINA GARCÍA-ANDRADE, X., “Estado democrático, participación ciudadana y control de la Administración”, en SORIANO GARCÍA, J.E. (Dir.) y ESTEPA MONTERO, M. (Coord.) *Por el derecho y la libertad, en libro homenaje a SANTAMARÍA PASTOR, J.A.*, Iustel Gómez-Acebo & Pombo año 2014, p. 107.

CRIADO GRANDE, J.I., *Gobierno Abierto: Un análisis de su adopción en los gobiernos locales de las Políticas Públicas*, INAP, Madrid 2019, p. 24.

CRUZ-RUBIO, C. N., “¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”. *Economía. Revista en Cultura de la legalidad*, n ° 8 marzo-agosto, 2015, pp. 47- 51.

FERNÁNDEZ RAMOS S., “Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n ° 105, septiembre-diciembre 2002, p. 1.

“La Transparencia Pública: pasado, presente y futuro” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n ° 51, 2018 pp. 213 a 243.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PEREZ MONGUIÓ, J. M., “La ordenación legal del derecho de acceso”, “Sujetos y objeto del derecho de acceso a la información pública” p. 123, “Los límites de acceso a la información pública”, pp. 153, *El derecho al Acceso a la Información Pública en España*, Aranzadi 2017, p. 50.

GUICHOT REINA, E., “El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa de Transparencia y acceso a la información pública. En especial la posibilidad de presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia”. *REALA* n ° 8 nov 2017, pp. 31-44.

GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., “El objeto del derecho, los sujetos que pueden ejercerlo y los obligados a satisfacerlo” *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, IAAP, 2022, p. 36.

GUICHOT REINA, E., “La transparencia de los algoritmos desde la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública” *RAAP*, n°.117, enero-junio (2024), pp. 77-115.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., “Servicio público electrónico y responsabilidad” *Revista española de Derecho administrativo* n ° 155, julio, 2012, p. 296.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., “Responsabilidad administrativa por el uso de Inteligencia Artificial”, en GAMERO CASADO, E. (Dir.) y PÉREZ GUERRERO, F.L. (Coord.) *Inteligencia artificial y Sector Público*, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 244 y 248.

MONTESQUIEU, El espíritu de las leyes, de 1748, vertido al castellano con notas y observaciones por Siro García del Mazo, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, 48, Preciados, 48, 1906, p.167-187.

RAMS RAMOS, L., “La transformación del derecho de acceso a la información: de garantía del ciudadano hasta su (posible) consideración como derecho fundamental” en SORIANO GARCÍA, J.E. (Dir.) y ESTEPA MONTERO, M. (Coord.) *Por el derecho y la libertad*, libro homenaje a SANTAMARÍA PASTOR, J.A, Iustel Gómez-Acebo & Pombo año 2014, pp.1218-1246.

RUVALCABA GÓMEZ, E. A., *Gobierno Abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales de las Políticas Públicas*, INAP, Madrid 2019, pp.13, 79-89 y 187-230.

SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, L. CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Ciudadanía participativa y Administración municipal*, Civitas, 2011, p. 41.

SUBIRANA DE LA CRUZ, S., “Open Government: transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, «open data» y reutilización de la

información del sector público”. *Revista Aranzadi Doctrinal* num.2/2016 parte Comentario. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2016, p.11.

TOSCANO GIL, F., “La regulación local de la transparencia”, *Anuario de Derecho Municipal* 2014, n.º 3, p. 57-84.

VAQUER CABALLERÍA, M., “El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo”. *Revista de Administración Pública* n.º 186 (septiembre-diciembre) 2011, pp. 91-135.

VILLORIA MENDIETA, M., “Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual.” *La Transparencia en los Gobiernos Locales: una apuesta de futuro*. Fundación Democracia y Gobierno Local, publicación digital 2/2012, pp. 9 y 10.\_