

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL: ENFOQUE HACIA LAS CAPITALES ANDALUZAS

por **Noelia Valenzuela Cobo**

Letrada del Ilustre Colegio de Abogados de Jaén y doctoranda en Derecho Público y **Manuel Palomares Herrera**

Profesor Doctor de la UEMC y Profesor-Tutor de la UNED

RESUMEN

Desde la creciente estela legislativa que la disciplina de la transparencia ha ido dibujando en el marco de la Administración Local hasta nuestros días ha habido un espacio prudente para analizar el terreno pasado y presente, para reflexionar desde la exégesis y para proponer mejoras a futuro en lo que a la Administración Local se refiere. Se analizan y comentan los principales datos del estado de desarrollo de la estructura en transparencia de los Ayuntamientos de las capitales andaluzas.

ABSTRACT

The discipline of transparency has been drawing within the framework of the Local Administration a growing legislative trail. There has been time to analyze the past and present in order to propose improvements for the future of the Local Administration. In our text we analyze and comment the development of the transparency framework of the town Councils of the Andalusian capitals.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

Acerca del panorama sobre la transparencia y la publicidad activa en las Entidades Locales españolas (en adelante EELL) ha de señalarse, de partida, que se ha avanzado considerablemente en los últimos años respecto a la situación de partida. Quizás sea el sector local el ámbito administrativo territorial en el que más.

Actualmente, se goza de una serie de garantías impuestas por la esperanzadora Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTBG) al incluirlas, evidentemente, en su ámbito subjetivo de aplicación y que quedan evidenciadas en muestras de probidad como la habilitación de plataformas virtuales como el Portal de EELL¹ (adscrito a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas) o el Portal de la Transparencia², en la nube para EELL.

Comenzaremos, pues, con una aproximación desde la transparencia general, pretérita y actual, en las instancias locales hasta lo más específico del marco territorial andaluz. Y es que las EELL andaluzas no pueden excluirse de la revolución de la probidad pública ni darse estas por desprevenidas en la adaptación en transparencia. Esto se entiende dado que en el art. 3.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTA) se incorporaba ya a las EELL en el ámbito subjetivo de aplicación, y un año antes inclusive, también se contemplaba por medio del art. 2.1.a) LTBG en donde se daban hasta dos años³ para obligarse a la implementación de esta nueva exigencia normativa. Veremos, en definitiva, hasta qué nivel se han adaptado y desarrollado al respecto durante estos tres años de ejercicio y dos años de preparación.

Las expectativas impuestas, *a priori*, a las EELL están desacertadamente previstas en la LTBG puesto que se ha sobrevalorado el músculo local o no han contado con la escasez de recursos de la mayor parte de los aproximadamente 8.500 consistorios o ayuntamientos españoles para la implantación y mantenimiento de los costosos servicios informáticos y de personal que requiere el cumplimiento de la transparencia.⁴

II. TRANSPARENCIA EN LAS ENTIDADES LOCALES

1. Antecedentes

Las postrimerías de la transparencia en la esfera local existen, por ello ha de concederse un espacio a la legislación existente al respecto de la transparencia y el acceso a la información pública en España. Afortunadamente se prevé y prescribe un estatuto concreto en lo que se refiere al sector municipal. Esta norma permite la participación del ciudadano en la gestión de los recursos municipales como una vía democrática hacia la participación vecinal desde democracia participativa en los gobiernos abiertos (Morlino, 2008:8) pero ha de respetar la Pirámide de Hans Kelsen (1881) y simultáneamente fusionarse en la *praxis* con la legislación local.

1. Disponible en: <https://ssweb.seap.minhap.es/portaleELL/> (acceso 13/11/2018)

2. Disponible en: <http://transparencia.gob.es/> (acceso 13/11/2018)

3. Según la Disposición Adicional Novena "Los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley" y también la Disposición Final Quinta de la LTA: "2. Las entidades locales andaluzas dispondrán de un plazo máximo de dos años, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley".

4. Fundamento arrojado por la resolución administrativa de la Mesa del Congreso de los Diputados de día 29 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.congreso.es/docu/transp/recursos/Comunicacion_acuerdo_M_A_G.pdf, p. 11. (acceso 13/11/2018)

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Mucho antes de la LTBG las premisas en transparencia residían ya en una vinculación a la participación ciudadana previsto en el Título V, Capítulo IV *"Información y participación ciudadana"* (art. 69 y ss.) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) donde ya se conminaba a provincias y municipios a facilitar la más amplia información sobre la actividad, a la participación de los ciudadanos en la gobernanza de sus localidades o a dar publicidad de las sesiones plenarias.

Con respecto al anclaje constitucional, en la cascada jerárquica que marcaría Kelsen a este tenor hemos de acudir en primera instancia a lo prevenido en el art 105.b de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE), de donde se gestaron y extendieron los derogados arts. 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A continuación, y complementariamente, encontramos la citada LBRL y sus reglamentos correspondientes: 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 y el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba y desarrolla el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Ambos normativa disponían que Diputaciones, Ayuntamientos y demás entidades asimiladas debían posibilitar sin parapetos el derecho de acceso a la información pública municipal o provincial que a ellos se refieran [arts. 18.1.e), 69.1 y 72 LBRL, art. 231 ROF y arts. 231 y 235 RBEL]. Este art. 18.1.e) LBRL, precisamente, es el que desde finales del siglo XX ya investía al vecino del derecho de *"Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución"*.

Un ejemplo de la preexistencia de mecanismos de publicidad activa es el alarde de la remuneración de los concejales, en cómputo anual, y las indemnizaciones por cese que ya recogía el art. 75 LBRL que ahora perfecciona el art. 8.1.f) LTBG. En este sentido, viene a detallar qué cargos han de publicitar y ampliar los espacios donde se hace, partiendo de la base de los registros⁵ a que se refería el anterior texto puntuando que cuando se hable de *"asimilados"* a Altos Cargos del Estado, dice Campos Acuña (2014:16), ha de entenderse también a Altos Cargos de la Administración Local [8.1.g) LTBG].

Si hemos de hablar de último antecedente destacado de la transparencia local hemos de citar la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalidad y Sostenibilidad de las Administraciones Locales que obligaba a la publicación sistematizada y semestral de la relación de personal eventual y de dar publicidad a la masa salarial del personal laboral de la EELL.

Como no hay derechos sin obligaciones, el derecho a ejercitar esta probidad en el ámbito local comprende tanto la obligación de las EELL de facilitar información (expedientes o documentación municipal previa solicitud formal) como parte de su rendición de cuentas desde la publicidad pasiva (Capítulo III LTBG) y como la permisión

5. *"Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público:*

a) *La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá, en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local.*

b) *La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto"*.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

y promoción por parte de estos organismos de la creación de asociaciones para la defensa de intereses generales de vecinos y vecinas.

Igualmente, se venía ejerciendo el derecho a recibir información acerca de la actividad del Pleno de la Corporación Municipal (art. 70 LBRL y arts. 88, 227, y 228 ROF) lo que supone que hoy, las sesiones plenarias sean abiertas, que los acuerdos adoptados sean públicos, que el ciudadano puede solicitar certificaciones y copias de los mismos o que se pueda informar en los archivos y registros que estas EELL alberguen. De hecho hace treinta años ya la STC 136/1989, de 19 de julio⁶ apuntaba que *“existe una publicidad de sesiones y otra publicidad de las deliberaciones y acuerdos adoptados”*.

La participación ciudadana a la que nos referíamos queda también precedida en el derecho de acceso vía formularios gratuitos normalizados de solicitud por la ventanilla única que dispone el art. 70.bis LBRL así como en los mecanismos tradicionales de participación vecinal prevista en los arts. 18.1.b), 70.bis y 71 LBRL y en el art. 228 del RBEL.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante hacer referencia a la extinta Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos derogada y substituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Aquella ley, resultaba de aplicación a la totalidad de EELL que integraban la Administración Local y es cierto que tenía como máxima el actualizar y perfeccionar los servicios públicos pero también contemplaba la ampliación de la participación de la ciudadanía en su Administración más cercana, la local.

Esta fue la primera medida estatal que desarrolló las principales aplicaciones de participación electrónica actuales. A partir de ahí, y no antes, se comenzó a garantizar el acceso virtual de la ciudadanía a la información y al procedimiento administrativo respetando el principio de igualdad para aquellos ciudadanos que no sabían usar la informática aplicada⁷. En resumen, queda de manifiesto que con anterioridad a la LTBG ya existía una estructura sobre transparencia local y que no se partía de cero en lo municipal (Palomares, 2017: 267).

2. Estado de la cuestión y propuestas

Gradualmente desde 2015, hemos llegado a un avance importante en donde casi todos los trámites públicos poseen un canal electrónico y la LTBG ha consolidado los derechos que pregona en buena medida. En este sentido, Villoria (2015) ve como revelador que aunque la LTBG posee una *vacatio legis* de dos años (diciembre de 2015), muchos gobiernos locales, poseían ya una aplicación anticipada de la ley en lo que a transparencia activa se refiere. En esta cuestión, se apoya en el Índice de Transparencia en los Ayuntamientos (ITA) de Transparencia Internacional⁸ del año 2012 donde muchos consistorios obtuvieron un 100/100. Este resultado pone de manifiesto que ciertas EELL desde hacía un año de antelación a la aplicación de la LTBG ya poseían mecanismos informatizados para ofrecer información.

En relación al contenido y desarrollo de la LTBG en el marco municipal, Campos Acuña (2014:5) afirma que sucede lo mismo que con la mayoría de normas que tienen

6. BOE núm. 304, de 21 de diciembre de 2005, pp. 45 a 50.

7. El art. 4.1.c) de la Ley 11/2007 fue el primero en declarar el principio de *“y a los servicios por medios electrónicos en los términos establecidos por la normativa vigente en esta materia, a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible”*. Redacción literal que luego se copió e incorporó en la LTBG y en la LTA.

8. Disponible en: <https://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/> (acceso 13/11/2018)

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

por destinatarias el conjunto de las Administraciones Públicas, o lo que es lo mismo, que no valora las entresijos estructurales de las EELL y que la situación de la gestión de cada consistorio marcará su nivel de adaptación. Pesimistamente Campos Acuña (2014:6) señala también en su obra que la legislación es ampliamente mejorable pues posee carencias si hablamos de la Administración Local.

En ausencia de normativa autonómica que ofrezca soluciones y recursos en este plano, parece necesario aprobar ordenanzas municipales al respecto. Ante el conocimiento de las dificultades que se pueden encontrar muchas EE.LL para afrontar la redacción de una ordenanza con dicho contenido, la Federación Española de Municipios y Provincias promovió un proyecto de redacción de una ordenanza marco que dé respuesta a las principales inquietudes jurídicas y técnicas para resolver las lagunas regulatorias de las EE.LL (Lairón, 2015:103).

Las obligaciones de publicidad activa (arts. 6, 7 y 8 LTBG) permiten establecer una relación de contenidos que deben facilitar las EELL. Así, la información pública de carácter institucional u organizativo que recoge el art. 6 de la ley, alberga la información sobre la actividad de los concejales, organigramas actualizados que identifiquen a los responsables de los diferentes órganos, su perfil, su trayectoria profesional o declaración de actividad y de bienes de forma que resalten los enriquecimientos fugaces y pelotazos en poco tiempo.

Para no caer en el error de publicar solo datos funcionariales se incluye afortunadamente información política y de Altos Cargos municipales (art. 6.2 LTBG), el Plan de Legislatura, el Estratégico Municipal y los Programas Sectoriales, acompañados de indicadores e informes de seguimiento (anual y plurianual). Campos Acuña (2014:11) incide en que este contenido no encuentra un soporte normativo directo para la Administración Local puesto que se basa en que no existe un imperativo legal de usar los citados mecanismos que faciliten a los usuarios el acceso a los planes de acción municipal *"homogéneamente en todas las EELL"*. El resultado de estándares de calidad oficiales y de esta situación legal citada es una aplicación local heterogénea, con lo que aparecen desigualdades entre ciudadanos en función su Ayuntamiento.

Donde se recoge lo pertinente al alarde de información económica, presupuestaria o estadística (art. 8 LTBG) ha de entenderse también el mismo régimen de publicidad para contratos, convenios y subvenciones. El problema reside en que no incluye la totalidad de documentación menor a publicar (liquidaciones, impugnaciones, informes, alegaciones a presupuestos...) ni tampoco en la periodicidad de los contratos mayores, porque nada al respecto cita la ley —al contrario de lo que ocurre con los contratos menores al que dan 3 meses como el intervalo de periodicidad. Hemos de entender que este vacío es un margen de maniobra (Ridao, 2015:32) positivo al legislador municipal que puede gobernar al respecto en estas lides en detrimento de la homogeneización municipal.

Finalmente, respecto a las declaraciones anuales de bienes y actividades de concejales, el art. 75.7 LBRL establece que deberán realizarse en los modelos aprobados y anualmente. La problemática que Campos Acuña (2014:16) encuentra en esto es la inconcreción del *"estatuto municipal"* y lo asimila al Reglamento Orgánico de la EELL el cual se regularía en una ordenanza de transparencia. En esto, Chávez García (2014) acierta afirmando que la LTBG *"pisa con firmeza en el ámbito estatal, con prudencia en lo autonómico y con indiferencia hacia el mundo local"* sugiriendo que es necesaria una regulación *ad hoc* en el ámbito local.

La propuesta más sencilla, la informatización [*"El acceso a la información deberá reunir la siguientes condiciones: a) Acceso electrónico: se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio..."*] (Subirana de la Cruz, 2014:69)] en el ejercicio del derecho

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de acceso sigue siendo mejorable como veremos. En esto, Subirana propone mejorar la participación y acceso electrónico vía tecnologías de la información oficiales tal como dispone el art. 70.bis.3 LBRL donde se recomienda que las EE.LL fomenten la participación y la comunicación vecinal en la presentación de documentos, trámites, consultas...

Sería interesante también, por cierto, simplificar los cauces jurídicos y que en las sesiones de Pleno abiertas pueda abrirse un tiempo taxado de consultas del ciudadano asistente hacia la Corporación en general o individualizadas después de tratar cada punto para poner la maltrecha democracia participativa al mismo nivel que la representativa. Sobre el art. 7 LTBG⁹, sería aconsejable organizar la información pública a la vista de que la mayoría de las veces la información requerida es *"interorgánica"* y será necesario generar un mecanismo de comunicación que garantice su introducción en el Portal de Transparencia (Campos Acuña, 2014:13).

Del mismo modo, se deberán difundir los Anteproyectos de Ley y de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda cuando se soliciten dictámenes a los órganos consultivos correspondientes [art. 7.b) LTBG]. La publicación se realizará obligatoriamente en el momento de su aprobación en el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen. Ídem con los proyectos de Reglamentos Locales y cuando sea obligatorio pedir dictámenes se publicará cuando se hayan solicitado a sus órganos consultivos sin abrir audiencia [art. 7.c)] (Lairán, 2015: 103).

III. TRANSPARENCIA EN LAS CAPITALES ANDALUZAS

Revisando el estado de la transparencia en la red capitalina de ayuntamientos andaluces podemos obtener una visión muy panorámica y extendida de lo que pueden reflejar sus 778 municipios, especialmente los 29 que superan los 50.000 habitantes junto con estas capitales y que dan cobijo demográfico a más del 50% de la población andaluza.¹⁰

A nivel autonómico y como pincelada previa, señalar que la LTA no es la más pionera en su aprobación, pero sí lo es en muchos de los elementos que contiene. Así pues, establece instrumentos de buen gobierno conocido solo en estados nórdicos como es la obligatoriedad de publicar las agendas institucionales y de la Asamblea, la Junta de Gobierno, Consejerías, etc. Constituyó también un órgano para dos cuestiones, la garantía de la intimidad así como la del acceso a la información en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos¹¹ como autoridad independiente de control en materia de protección de datos además de transparencia.

Sobre los demás entes destaca en su articulado el art. 47 que establece que la persona titular de la Dirección del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía será obligatoriamente nombrada por el Consejo de Gobierno, previa designación del Parlamento por mayoría absoluta. Esta designación se producía con fecha de 22 de diciembre de 2015 por vez primera, en el transcurso de la sesión celebrada los días 22 y 23 de diciembre de dicho año. Posee además una dirección con varios elementos de apoyo complementario como la secretaría y tres áreas más de coordinación, sin contar con una comisión amplia.

9. Publicar todas las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los ciudadanos u otros entes en la medida en que supongan una interpretación jurídica facultativa.

10. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/andalucia/alsur/Grandes_ciudades.html (acceso 13/11/2018)

11. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/transparencia/transparencia-andalucia/consejo-transparencia.html> (acceso 13/11/2018)

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Para estudiar el estado de la transparencia y su cumplimiento realizaremos una revisión sucinta de las sedes electrónicas de en las ocho capitales andaluzas y a continuación se realizará un análisis sucinto comentado. Sobre la transparencia digital se ha formulado un cuestionario realizando la búsqueda de los principales indicativos virtuales de transparencia que muestran la siguiente tabla:

Indicador	Datos
A	Existencia de un portal de transparencia o similar sede electrónica.
B	Si dicha sede electrónica es intuitiva y accesible a todas las personas.
C	Si los datos que figuran se encuentran actualizados a 2019.
D	Si además de la información imprescindible marcada por los estándares de la LTBG amplía o desarrolla otra información que pueda resultar interesante para la ciudadanía.
E	Si se ofrece una vía de consulta de información pública municipal propia de la EELL y que por tanto abrevie los plazos del Portal de Transparencia nacional.
F	Partido político que gobierna el Ayuntamiento.
G	Si ofrece información curricular rigurosa, detallada, trayectoria profesional de los miembros de la corporación local como concejales y datos retributivos de altos cargos de la administración local, etc.
H	Si ha aprobado una ordenanza de transparencia y, de existir, si es fácilmente accesible.
I	Si posee algún órgano responsable de la transparencia (Oficina, Consejo Municipal, Sala, Dirección, Concejalía, Agencia, Gerencia...).

El interés práctico reside en descubrir hasta qué grado la ciudadanía puede conocer información pública de interés¹² para su municipio desde un dispositivo móvil, con qué profundidad, si con muchas o con pocas redirecciones [art. 6.i) LTA], en cuanto tiempo, si permite interactuar y en que organizaciones políticas se esmeran más en esta prioridad y sobre todo, si cumple el art. 9.4 LTA (*“web comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica, con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones e incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellas personas o colectivos que lo requieran”*).

Puesto que existen versiones para PC convencional y otras para equipos móviles, se han extraído los resultados desde un dispositivo móvil y desde un equipo de sobremesa partiendo desde la sede web oficial de sus ayuntamientos y en segunda instancia desde un buscador web corriente. Dichos datos no indicarán que no exista lo que se busca, sino que no se encuentra ni reconoce de forma sencilla en la sede electrónica, y si no es accesible ni intuitivo [art. 6.h) LTA *“facilidad y comprensión”*], de poco importa su existencia. Los resultados han sido los siguientes:

12. Se dan algunos obstáculos con relación al ejercicio de pleno del derecho a la información de los ciudadanos cuando se genera contenido de escaso valor o interés para el ciudadano y cuando no se genera información respecto a muchas realidades de interés público como las declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos, conflictos de interés, materia urbanista o ambiental.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

Ayuntamiento	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Jaén	Sí	No	No	No	Sí	PP	No	Sí, 2015	Sí
Córdoba	Sí	No	No	No	Sí	PSOE - IU	No	Sí, 2017	Sí
Sevilla	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	PSOE	Sí	Sí, 2016	Sí
Málaga	Sí	Sí	No	No	Sí	PP	Sí	Borrador de 2016	No
Granada	Sí	No	No	No	Sí	PSOE	No	Sí, 2016	Sí
Almería	No	No	No	No	No	PP	No	En desarrollo	No
Cádiz	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	PODEMOS	No	En desarrollo	Sí
Huelva	Sí	Sí	No	Sí	Sí	PSOE	Sí	Sí, 2016	Sí

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

De dicha gráfica puede extraerse que existe sede virtual dedicada a la transparencia en todas las capitales andaluzas a excepción de Almería, la cual se encuentra en desarrollo como notifica su web, pero solo cuatro web son suficientemente intuitivas y modernas para la navegación de personas mayores o discapacitadas. Igualmente en casi todas, a excepción de Jaén y Málaga, existe un organismo responsable de gestionar la transparencia de forma visible y transparente en la interfaz de la web local. En el caso de Huelva y Cádiz la ostenta una concejalía, que es perfectamente localizable en primer plano. Sobre la sede virtual de los Ayuntamientos sugiere Campos Acuña (2014:17) que se divida en secciones y epígrafes la información pública y esto en las sedes capitalinas andaluzas parece haberse cumplido.

A excepción de Almería y Cádiz todos los Ayuntamientos han aprobado y publicado visiblemente su ordenanza de transparencia o el borrador de la misma, como el caso de Málaga. Esta ciudad facilita un Código de Buen Gobierno que contiene lo propio sobre acceso a la información (aunque es de 2010 está actualizado a 2015). La ordenanza giennense es la más antigua y la de Granada es la más complicada para su localización si bien destaca ordenanza sevillana que además incluye el borrador y hasta las alegaciones al texto provisional.

Se extrae del gráfico también que son minoría los consistorios que publican información actualizada y menos aun los que sobrepasan la línea de lo publicable para ofrecer mayor amplitud en la publicidad activa. Recordemos que el art. 8.1.f) LTBG (Es obligatorio publicar *"Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximo..."*) y punto h) LTBG (*"Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales..."*) y el art. 75 LBRL establece que deberán realizarse declaraciones de actividad y de bienes en los modelos aprobados y anualmente por parte de los concejales. Se percibe opacidad en que la mayoría de ayuntamientos carece de información económica sobre sus Altos Cargos y sobre su plantilla de trabajadores, lo cual se entiende dada la cantidad de personal laboral a dedo contratado por algunos ayuntamientos..

La capital giennense posee datos antiguos, incluso del año 2016, Córdoba de 2015, Málaga y Granada de 2017 y el resto relativamente accesible. Si hay un resultado claro es que la publicación anual de estos datos se incumple de plano y que ningún

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

partido político es homogéneo en la práctica de su argumentario en transparencia si bien influyen los recursos económicos de los Ayuntamientos.

Solo 3/8 ayuntamientos ofrecen la opción de consultar de forma rápida y visible información pública municipal directamente y de forma electrónica. Respecto a la información económica, retributiva de los Altos Cargos y curricular de ediles y alcaldes, solo se publican con un contenido suficientemente detallado y extenso en tres de ellos. Y de ellos solo en el caso de Sevilla es actual y realmente completo.

A continuación, vamos a exponer un gráfico sobre los porcentajes que ofrecen los ayuntamientos de las capitales de las provincias de Andalucía partiendo de la fuente de datos que constituye el índice DAM [Dyntra¹³ (Dynamic Transparency Index) Ayuntamientos y Municipios]. De esta fuente, hemos extraído, recopilado, estudiado, ordenado y calculado medias, medianas y totales para obtener una visión esquemática general de la situación de la transparencia en las capitales andaluzas.

Hemos creído en este indicador privado por varias razones de calidad. Dyntra es una plataforma que ofrece sus cifras atendiendo a la disposición on-line de enlaces que los Ayuntamientos y otras instituciones públicas ofrecen en sus sedes virtuales. Por tanto el total de transparencia de esa EELL será mayor en función de la cantidad de enlaces que el usuario pueda localizar de forma sencilla y accesible. Dos cualidades que apoyan el uso de esta herramienta en la investigación es que está actualizada la base de datos y que es un instrumento participativo en el que es el ciudadano voluntario el encargado de localizar y verificar la existencia de puntos de transparencia.

Para obtener mejores conclusiones visuales hemos usado valores de la A a la F para desglosar factores del resultado total de la siguiente forma:

A.-Transparencia municipal:

- Información sobre cargos electos y personal del Ayuntamiento.
- Información sobre la organización y el patrimonio de la EELL.
- Normas e instituciones municipales.
- Planificación y organización.

B.-Participación y colaboración ciudadana:

- Información y atención al ciudadano.
- Compromiso para con la ciudadanía.

C.-Transparencia económico-financiera:

- Información contable y presupuestaria.
- Transparencia en los ingresos y gastos municipales.
- Transparencia en las deudas municipales.
- Información económica y presupuestaria.

D.-Contrataciones de servicios:

- Procedimientos de contratación de servicios.
- Contratos, convenios y subvenciones.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****E.-Urbanismo y obras públicas:**

- Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos.
- Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas.
- Anuncios y licitaciones de obra pública.
- Concurrentes, oferta y resoluciones.
- Seguimiento y control de la ejecución de obras.
- Indicadores sobre urbanismo y obras públicas.

F.-Open data.

Así pues, el gráfico quedaría expuesto de la siguiente forma:

AYTO. CAPITAL	A (%)	B (%)	C (%)	D (%)	E (%)	F (%)	TOTAL (%)
Jaén	4,84	21,21	3,7	0	5	0	7,55
Córdoba	69,35	66,67	70,37	60	55	0	65,41
Sevilla	27,42	12,12	7,41	0	15	0	16,35
Málaga	80,65	84,85	92,59	86,67	60	100	81,76
Granada	74,19	75,76	88,89	73,33	75	0	76,1
Almería	35,48	33,33	40,74	20	30	0	33,33
Cádiz	54,84	30,3	14,81	26,67	45	0	38,36
Huelva	74,19	72,73	92,59	86,67	80	0	77,99
MEDIA (%)	52,62	49,62125	51,3875	44,1675	45,625	12,5	49,60654
MEDIANA (%)	62,095	50	55,555	43,335	50	0	51,88

De este documento pueden extraerse varias consideraciones comenzando con que la media o promedio de transparencia en las capitales está suspensa con un denigrante 49%, habiendo una variable de 74,21 puntos entre el coeficiente de transparencia que ofrece Jaén y Málaga, los Ayuntamientos menos y más transparentes. Solo aprueban 4/8 capitales. Queda de manifiesto la desigualdad entre consistorios capitalinos y lo que influye en el promedio claramente a la baja.

La mediana, como cifra central de un conjunto de números ofrece un 51,81, de lo que puede extraerse que aproximadamente se repite esta tónica, lo cual es algo más positivo dentro de la mediocridad. Si bien la transparencia de información básica institucional es la que mejor situada queda en términos generales, es el gobierno abierto (12,5% de media) y las contrataciones de servicios públicos (44,16%) los elementos donde hay mayores carencias, casualmente donde se localizan las mayores posibilidades de corrupción.

Como mecanismos para fomentar la participación de la ciudadanía andaluza, podrían publicarse y actualizarse el mapa del sitio web del ente local y las cartas de servicios municipales existentes así como el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en las mismas. Sería recomendable también que se publicasen visiblemente los precios públicos y tasas municipales. Igual de interesante sería

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

ofrecer un espacio en la web municipal para las diferentes asociaciones vecinales del municipio, como en el caso de Jaén, pero que permita la existencia de foros de debate en la web municipal.

Al igual que ocurre a nivel estatal y autonómico, la ausencia de indicadores públicos, garantistas y homogéneos imposibilita la evaluación de la aplicación de la LTBG. Ello posibilitaría conocer la situación real de la aplicación y grado de cumplimiento local de dicha ley y ayudaría a la igualdad entre vecinos de distintas ciudades. La propia naturaleza de la ley impone un escenario de mínimos pero no de máximos, dejando a libre criterio de cada EELL su regulación al respecto (Lairón, 2015:109), quizás ahí esté el foco de esta disparidad. Aranda Álvarez (2013:227) decía que *“La gestión de la información y el conocimiento que se maneja en el ámbito de los poderes públicos también puede contribuir a reforzar la democracia o a su devaluación...”*.

Por todo ello, en pos de la estandarización, de la seguridad jurídica, la igualdad y de la transparencia¹⁴ debería existir una división en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno encargado de la transparencia local con unos mínimos, con unas plantillas, formularios, indicadores, estadísticas e interfaces comunes que hagan que todos los ciudadanos posean misma realidad en distintas EELL. Quizás legislar desde el futuro reglamento de transparencia sea en este sentido una prioridad dado que muchas veces los reglamentos vienen no solo a desarrollar una ley, sino a enmendarla.

Finalmente aludir a que la correcta implantación y desarrollo de acciones básicas¹⁵ de la LTBG en estas EELL requiere de mayor seguimiento, crítica detenida y control para garantizar que continúe adaptándose positivamente. Una reflexión de Villoria Mendieta (2010:6 y ss) acerca de estos retos administrativos de la LTBG señalaba que *“En cualquier caso el éxito de estas leyes de acceso está muy influido por su habilidad de superar los retos administrativos que se vayan planteando...”*. Aunque la apariencia de este sector regional esté condicionada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad, la LTBG ha supuesto la auténtica revolución en el espacio local, a pesar de que no se le haya prestado la suficiente dedicación a la disposición de medios necesarios para el cumplimiento de sus premisas.

IV. CONCLUSIONES

La transparencia se ha instaurado paulatinamente como el mejor antídoto anticorrupción en todas las escalas, *máxime et ultra* en el Gobierno y la Administración. A este hecho se suma la necesidad de prestar y cumplir dichas exigencias de transparencia por los canales telemáticos que constituyen las tecnologías de la información y la comunicación. Así, sobre el sector público se han puesto de relieve una serie de retos y oportunidades que señalan un escenario en plena construcción y con mucho camino por recorrer hasta conseguir una mejor y más homogénea adaptación de las EELL a lo previsto en la legislación aplicable.

La presente investigación demuestra también que la expectativa para implantar una cultura de gestión pública municipal transparente y de calidad no solo pasa por el cumplimiento estricto de la LTBG sino también por una implementación de mejoras

14. La STC de 2 de febrero de 1981 manifiesta que: *“Los principios generales del derecho incluidos en la Constitución tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico... que debe ser integrado de acuerdo con los mismos”*.

15. Fernández Ramos (2013:233-298) escribe un conjunto de medidas sobre las líneas que deben seguirse en este campo como lo son la formación de funcionarios, la gestión documental y de archivos, las medidas sancionadoras y la legislación autonómica y la información al ciudadano.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

propias a la vista de la inusitada y dantesca disparidad entre unos Ayuntamientos y otros en lo que al ámbito local se refiere, tal como muestran las cifras gráficamente, especialmente en el caso de las capitales andaluzas.

Se ha puesto de manifiesto además el holgado recorrido legislativo de implementación real de la transparencia en EELL previo a 2013 y que, tras la *vacatio legis* de la LTBG, se ha avanzado relativamente poco, especialmente en las capitales de estudio, dado que existen importantes estructuras en desarrollo. Adicionalmente y a pesar de haber pasado ya más de un lustro, parece generalizada la falta de control digital, de indicadores públicos y, fundamentalmente, de actualización periódica de contenidos virtuales accesibles en materia de contratación de servicios públicos y en la publicación activa de declaraciones de los ediles en lo que a renta, patrimonio o perfil económico personal se refiere.

Finalmente, destaca la opacidad local en lo que respecta a trayectoria profesional o curricular de sus altos cargos funcionariales y de mandatarios como los concejales, donde se deja al descubierto la necesidad institucional de invertir en inspección y en homogeneizar la adaptación *en pos* de un promoción igualitaria, *ergo* paralela, para la ciudadanía española sin importar su sede de empadronamiento.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2000): *El acceso a la información como derecho*, Anuario de Derecho a la Información, vol. 1.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2013): "Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5.
- BARRERO, C. (2014): *El derecho de acceso a la información: publicidad pasiva*, en: GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid: Técno.
- CAMPOS ACUÑA, C. (2014): *Las entidades locales ante la necesidad de transparencia. Una primera aproximación a la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Granada: CEMCI.
- CHAVES GARCÍA, J.R. (2013): Publicada la Ley de Transparencia: 15 decepciones. Blog [contencioso.es](https://delajusticia.com/2013/12/10/publicada-la-ley-de-transparencia-15-decepciones/) en: <https://delajusticia.com/2013/12/10/publicada-la-ley-de-transparencia-15-decepciones/> (Consultado el 10/07/2018).
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2013): "El acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 233-298.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2014): *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 10/2013, de 9 de diciembre*, Cizur Menor: Aranzadi.
- LAIRÓN, P. (2015): *Alcance de la Ley de Transparencia en el ámbito local*, Valencia: UPV.
- LIZCANO ÁLVAREZ, J. (2014): *Consideraciones para una puesta en marcha eficaz en la Ley de Transparencia*, *El Imparcial*, 23 de enero de 2014.
- MESTRE DELGADO, J. (1998): *El derecho de acceso a los Archivos y Registros administrativos. Análisis del artículo 105.b) de la Constitución*, Madrid: Cívitas.
- MORLINO, L. (2008): *Calidad democrática entre líderes y partidos*. Florencia: Istituto Italiano di Scienze Humane.
- PALOMARES, M. (2017): *Estado de la transparencia y el emergente derecho fundamental de derecho de acceso a la información pública en España (Tesis Doctoral)*, Jaén: RUJA.
- RIDAO MARTÍN, J. (2015): "La transparència i el dret d'accés a la informació pública en la llei catalana 19/2014: Reflexions entorn al seu abast i al marc competencial en què s'insereix", *Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 4.
- RUIZ-RICO RUIZ, C. (2014): "Breves consideraciones jurídicas en torno a la reciente Ley española de 19/2013, 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 140.
- SUBIRANA, S. (2014): *Transparencia y Buen Gobierno en la Administración Local, I libro Prácticum Local*, Capítulo 20, Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- TORRES MANRIQUE, F. (2013): "Una mirada crítica a los derechos a la transparencia, información pública y rendición de cuentas", *Revista Derecho y Cambio Social*, núm. 23.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2010): "Algunas reflexiones sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno", *Boletín de la Función Pública*, INAP núm. 9.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

- VILLORIA MENDIETA, M. (2015): *La transparencia en el gobierno local*, Blog Instituto de Derecho Local, en: <http://www.idluam.org/blog/?p=290> (Consultado el 30/04/2018).
- WENCES, E., RAGONE, S., KÖLLING, M. (Coords.) (2014): *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuaderno 236. ■

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

**CRÓNICA
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018**

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019**

CRÉDITOS

**INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES**

LISTA DE EVALUADORES