

Transparencia y acceso a la información en las entidades locales vascas

Emilio Guichot Reina

Sumario: I. El sentido de la transparencia, su reconocimiento en la Constitución y su desarrollo legal anterior a la Ley de transparencia en la legislación estatal general y local.—II. La aprobación de la LTBG y las leyes autonómicas de transparencia. Su respectivo ámbito de aplicación. El ámbito de decisión de las entidades locales. La Ordenanza Tipo de la FEMP. La nueva regulación en la LILE y las dudas de encaje con el Proyecto de Ley vasca de transparencia.—III. Obligados.—IV. Límites a la transparencia y el acceso a la información.—V. Publicidad activa.—VI. Derecho de acceso a la información pública o publicidad pasiva.—VII. Garantías: las Autoridades independientes de Transparencia. La Agencia Vasca de Transparencia-Gardena.—VIII. La relación de las Leyes de transparencia con el acceso por los concejales a la información municipal.

Para abordar el tema que nos ocupa es necesario llevar a cabo un complejo encaje de piezas.

Por una parte, como veremos, dos Leyes estatales fijan el marco jurídico básico de la transparencia en el ámbito local. Nos referimos a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), por una parte, y a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), por otra.

Por otra, una Ley autonómica vasca desarrolla esta regulación básica. Se trata de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) (1).

(1) En el momento de redactar este trabajo, se encuentra en trámite parlamentario el Proyecto de Ley de Transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco, que actuaría como marco general de desarrollo de la LTBG para el sector público autonómico y local vasco, al que habrían de ajustarse también, pues, las entidades locales vascas. Al tratarse de un Proyecto cuya aprobación es una incógnita, lo dejaremos al margen de este estudio, a salvo de hacer alguna referencia en nota al pie.

A ello se le suman las Ordenanzas que han ido e irán aprobando no pocas entidades locales vascas, que, respetando las Leyes antes reseñadas, pueden concretar para su respectiva entidad aspectos organizativos e ir más allá de las amplias obligaciones ya previstas en la normativa básica estatal y de desarrollo autonómico.

Trataremos de hacer una exposición conjunta, resaltando en cada caso qué deriva de la normativa estatal y qué ha añadido la normativa autonómica.

I. El sentido de la transparencia, su reconocimiento en la Constitución y su desarrollo legal anterior a la Ley de transparencia en la legislación estatal general y local

La circulación y contraste de la información sobre la organización, la actividad o el gasto público es necesaria para la creación de una opinión pública que pueda decidir su propio destino como sociedad, controlando la actuación del poder y participando activamente en su ejercicio. Estos son los presupuestos que han llevado a una práctica generalización en la aprobación de leyes de acceso a la información pública a nivel mundial, en la que los países más desarrollados económica y socialmente han actuado como pioneros(2).

Hasta la aprobación de la LTBG, el derecho de acceso a la información pública, previsto en el art. 105.b) de la Constitución, había estado desarrollado con carácter general en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), cuyas deficiencias y lagunas —incluida la falta de regulación del procedimiento y de previsión de un órgano independiente de control— eran ostensibles(3). Además, se habían aprobado, transponiendo sendas Directivas europeas, la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula entre otros el acceso a la información ambiental, y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la infor-

(2) Permitaseme la remisión a mis trabajos «Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América», *Derecho comparado de la Información*, México D. F., núm. 19, 2012, pp. 135-188, El nuevo Derecho europeo de acceso a la información, *Revista de Administración Pública*, 2003, núm. 160, pp. 283-316 y *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Ed. Derecho Global, Sevilla, 2011, y a la bibliografía en ellos citada.

(3) ÁLVAREZ RICO, M., «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979, pp. 103-133; FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997; MESTRE DELGADO, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Civitas, Madrid, 1993; POMED SÁNCHEZ, L. A., *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP, Madrid, 1989; RAMS RAMOS, L., *Derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Ed. Reus, Barcelona, 2009, VILLAVERDE MENÉNDEZ, *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995.

mación del sector público. A todo ello se unía normativa sectorial (contratos, subvenciones, función pública, actividades y bienes de altos cargos, entre otras) que prevé obligaciones específicas de publicidad. Lo que faltaba era, pues, una regulación básica e integral.

En la esfera local, la LBRL regula en el Capítulo IV de su Título V la «información y participación ciudadana», y establece toda una serie de medidas de publicidad (4).

Alude a:

- a) la obligación de las Corporaciones Locales de facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local (art. 69);
- b) la publicidad de las sesiones del pleno de las corporaciones locales, cuyas convocatorias y ordenes del día deben transmitirse a los medios de comunicación social de la localidad y publicarse en el tablón de anuncios de las Corporaciones, art. 229.1 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 (ROF), y notificarse a las asociaciones vecinales registradas, cuando así lo soliciten expresamente y en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la entidad, art. 234.a) ROF. Además, el art. 88.2 ROF recoge la posibilidad de retransmisión en audio o video por iniciativa de la Corporación, si bien la grabación en audio o video por los asistentes depende de lo que disponga el Reglamento orgánico o, en su defecto, de la decisión del Alcalde o Presidente. Pueden ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental a la intimidad, al honor y a la propia imagen de los ciudadanos cuando así se acuerde por mayoría absoluta (art. 70.1). Las sesiones de la Junta de Gobierno Local, por el contrario, no son públicas pero sí lo son las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno (STC de 26 de septiembre de 2013). En todo caso, sí son públicos sus acuerdos, según el 229.2 ROF. En el caso de los municipios de gran población se dispone expresamente que sus sesiones sean secretas;
- c) la publicidad (mediante publicación o notificación) de los acuerdos de las corporaciones locales, en la forma prevista por la ley. Las ordenanzas, el articulado de las normas de los planes urba-

(4) Sobre el tema, véase, por todos, FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2005 y JIMÉNEZ PLAZA, I., *El derecho de acceso a la información municipal*, lustel, Madrid, 2006, y la bibliografía allí citada.

nísticos y los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publican en el Boletín Oficial de la Provincia, y las que tienen competencias urbanísticas deben tener a disposición de los ciudadanos que lo soliciten copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial (art. 70.2 LBRL). Además, deberán tener a su disposición los documentos de gestión y los convenios urbanísticos y publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, el anuncio de su sometimiento a información pública y cualquier acto de tramitación que sea relevante para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación. Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia (art. 70 ter LBRL).

Además, en materia organizativa y retributiva, se prevé la publicidad de los acuerdos plenarios referentes a retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial y el régimen de dedicación de estos últimos, indemnizaciones y asistencias y acuerdos del presidente de la Corporación determinando los miembros de la misma que realicen funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial, la de las declaraciones anuales de bienes y actividades, la de instrumentos de ordenación y estructuración de los recursos humanos, relaciones de puestos de trabajo, plantilla, oferta de empleo público, convocatoria y base de los procesos selectivos, perfil del contratante, convocatoria y bases de las subvenciones, presupuestos generales y demás documentación económico-financiera y, recientemente, en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) la publicidad de la masa salarial del personal laboral del sector público local y semestral del número de personal eventual.

Diversas leyes autonómicas de régimen local establecieron obligaciones adicionales de publicidad, en cuyo contenido no podemos entrar aquí. En definitiva, ya antes de la LTBG y de las Leyes de transparencia

autonómicas, eran las entidades locales las sometidas, con mucho, a una mayor exigencia de publicidad.

Frente a esta densa malla normativa, hay que resaltar la falta de un desarrollo digno de tal nombre de lo previsto en el art. 70.3 LBRL según el cual: «Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105, párrafo b) de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada». De nuevo, es esa legislación completa y general de desarrollo del derecho de acceso de los ciudadanos a la información la que faltaba también para el ámbito local.

II. La aprobación de la LTBG y las leyes autonómicas de transparencia. Su respectivo ámbito de aplicación. El ámbito de decisión de las entidades locales. La Ordenanza Tipo de la FEMP. La nueva regulación en la LILE y las dudas de encaje con el Proyecto de Ley vasca de transparencia

Los impulsos de la sociedad (ciudadanos en general, organizaciones no gubernamentales, periodistas, académicos) en tiempos de una profunda crisis de confianza política, institucional y económica colocaron la transparencia en la agenda política de forma no sólo nominal sino efectiva, de forma muy notoria a partir del año 2011, en que, fruto de esos impulsos, la aprobación de una Ley de Transparencia figuró ya en todos los programas políticos de los partidos de ámbito nacional que obtuvieron representación parlamentaria, asociado al debate sobre la corrupción y la necesidad de una regeneración democrática y, tras una larga tramitación derivada sobre todo de la comparecencia de expertos en el Congreso de los Diputados, acompañada de un intenso debate ciudadano(5), mediá-

(5) El Anteproyecto se sometió a un novedoso procedimiento de consulta pública entre los días 26 de marzo y 10 de abril, cuyas aportaciones no recibieron publicidad. Se formularon críticas desde diversos sectores a la falta de publicación de las sugerencias y opiniones de los ciudadanos. Posteriormente, el Grupo Parlamentario Socialista pidió acceso a las aportaciones ciudadanas antes de presentar las enmiendas. El Gobierno le remitió un denominado «Informe sobre la consulta pública electrónica del Anteproyecto de Ley de Transparencia», Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (puede consultarse en: <http://www.access-info.org/documents/105482716-Informe-del-Ministerio-de-Presidencia.pdf>). En él se informa de que la página web www.leydetransparencia.gob.es tuvo un total de 78.107 visitas y se recibieron un total de 3.669 observaciones a través de ella y otras 14 por registro.

tico (6) y académico (7), se aprobó, con importantes modificaciones en los sujetos obligados y en la institución independiente de garantía, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, LTBG (8).

Su disposición final séptima prevé la entrada en vigor de la LTBG al año de su publicación, en el ámbito estatal (esto es, el 10 de diciembre de 2014), mientras que los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales disponen de un plazo máximo de dos años para adaptarse a sus obligaciones (es decir, el 10 de diciembre de 2015).

Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales estuvieron al margen del proceso de elaboración de la LTBG pero están llamadas a desarrollarla y aplicarla, pues sus instituciones y sujetos vinculados a ellas figuran entre los obligados en los mismos términos que sus equivalentes de ámbito estatal, como veremos. La LT ha hecho un entendimiento muy amplio de la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, de modo que casi toda la regulación tiene carácter básico, incluidas las disposiciones sobre procedimiento. El ámbito propio que ha quedado para las leyes autonómicas está en la ampliación de las materias sujetas a publicidad activa y la determinación de los medios para llevarla a cabo, en las disposiciones de organización y en las medidas para garantizar la eficacia del derecho (formación del personal, elaboración de guías ciudadanas, etc.) y en la creación de autoridades independientes de transparencia o la atribución de sus competencias a autoridades independientes ya existentes. Junto a ello, cabe plantear que el plazo, establecido en un mes con carácter básico, puede ser acortado. No puede decirse lo mismo respecto de las limitaciones o del sen-

(6) Por todos, entre los artículos de expertos en la materia, A. GARRIGUES WALKER, J. LIZCANO ÁLVAREZ, J. SÁNCHEZ LAMBÁS y M. VILLORIA MENDIETA (integrantes del Comité de Dirección de Transparencia Internacional España) en el diario EL PAÍS, bajo el título «La Ley de Transparencia, solo el primer paso», el 5 de abril de 2012 (http://elpais.com/elpais/2012/03/29/opinion/1333034562_798871.html), o E. GUICHOT, en el diario ABC, con el título «Transparencia: la hora de la verdad», el 30 de abril de 2012 (<http://www.abc.es/historico-opinion/index.asp?ff=20120430&idn=1502732850340>).

(7) Vid. GUICHOT, E., «El Anteproyecto de Ley de Transparencia», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 30, junio 2012, pp. 28-40, y «El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84, 2012, pp. 89-134; BARRERO RODRÍGUEZ, C., «La disposición adicional 1.3.º del Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno y sus negativos efectos en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 158, 2013, pp. 221-246; FERNÁNDEZ RAMOS, S., «El acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013, pp. 233-298.

(8) Sobre el tema, véase GUICHOT, E., «El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Ed. Tecnos, Madrid, 2014, pp. 17-34.

tido del silencio, que constituyen una pieza clave en la delimitación del alcance del derecho y sus relaciones con otros bienes públicos y privados en concurrencia (9).

El retraso en la aprobación de la LT hizo que diversas Comunidades Autónomas tomaran la delantera, aprobando sus propias leyes sobre la materia (10). Otras se han aprobado con posterioridad (11). Están en marcha otras iniciativas en diversos parlamentos autonómicos (12) y los Gobiernos de otras Comunidades Autónomas están elaborando proyectos de leyes (13).

Estas iniciativas autonómicas dejan aún un margen de autonomía a las entidades locales que, básicamente, pueden ampliar aún más las materias objeto de publicidad activa, deben diseñar sus portales de transparencia y tomar decisiones en cuanto a la organización interna que permita llevar a efecto las determinaciones en materia de transparencia, y, si quieren, acortar más aún el plazo de respuesta a las solicitudes de acceso a la información (14).

En el País Vasco, como es sabido, la idea inicial fue incorporar la regulación de la transparencia en el Proyecto de Ley de la Administración Pú-

(9) Sobre la extensión de las bases estatales y el margen de actuación de las leyes autonómicas, véase GUICHOT, E., «El Proyecto de Ley de transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*. Ya aprobada la Ley en GUICHOT, E., «Transparencia: aspectos generales», en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia...*, *op. cit.*, pp. 47-50.

(10) Es el caso de la Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega, de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra o de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.

(11) La primera de ellas la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Le ha seguido la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia y la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

(12) Así, Proyecto de Ley de Gobierno Abierto, Participación Ciudadana y Transparencia de la Comunidad de Madrid.

(13) Así, Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen gobierno de Castilla-La Mancha, Anteproyecto de Ley de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria.

(14) Al respecto, hay que destacar que la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP, aprobó el 27 de mayo de 2014 una Ordenanza Tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización que, basada en buena medida en experiencias pioneras de algunos municipios, ofrece un modelo que puede inspirar a las ordenanzas locales que pueda aprobar cada entidad, si bien en parte cubierto por las leyes autonómicas que han establecido un trenzado de obligaciones de transparencia muy extenso en publicidad activa y recortado plazos de publicidad pasiva, haciendo que la Ordenanza suponga, en fin, una aportación adicional muy relativa.

blica Vasca, que fue aprobado por el Consejo de Gobierno de 16 de septiembre de 2014 y retirado el 23 de abril de 2015 del trámite parlamentario a iniciativa del Gobierno. En su sustitución se aprobaron el 11 de noviembre de 2015 el Proyecto de Ley de Transparencia, Participación ciudadana y Buen gobierno del Sector público vasco y el Proyecto de Ley de Organización y funcionamiento en el Sector público vasco, que, en las fechas de redactar este artículo, están aún en tramitación parlamentaria y por tanto, su aprobación y, en ese caso, su redacción final, son inciertas. Ahora bien, el Gobierno vasco había aprobado de forma coetánea el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi, que luego devendría Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE), y que, siguiendo la concepción del coetáneo Proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca, incorporaba un Título VI dedicado al gobierno abierto, transparencia, datos abiertos y participación ciudadana. En este caso, y a diferencia de lo sucedido con el Proyecto de Ley de Administración Pública Vasca, no se produjo la retirada del Proyecto original para su desglose en dos Proyectos, de tal forma que la regulación de la transparencia y la participación local han quedado incorporadas en el mismo texto que regula su organización y funcionamiento (15).

La LILE entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco, que tuvo lugar el 14 de abril de 2016. En su ar-

(15) Aquí nos encontramos con una dificultad, puesto que el art. 3.1 del Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen gobierno del sector público vasco declara su aplicación a la totalidad de los entes que componen el sector público vasco, entendiéndose por tal el definido en la Ley de Organización y Funcionamiento del sector público vasco y, en su redacción actual, el Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento del sector público vasco integra en el mismo, art. 4.1, a las Administraciones locales. De lo que se colige que a los entes locales vascos les sería de aplicación tanto la Ley de Transparencia vasca como la LILE, que regula en su Título VI esta materia. Habría, pues, que atender a si el régimen final que en ellas se contemple es o no idéntico, o, si discrepan, si se trata tan sólo de adaptaciones o ampliaciones al régimen general por parte de la LILE o si hay divergencias de fondo. En este trabajo, y dado que la nueva regulación general vasca de la transparencia, por una parte, y de la organización y funcionamiento, por otra, está contenida aún en sendos Proyectos de ley susceptibles de modificación o, incluso, de no aprobación, nos hemos ceñido al análisis de las obligaciones de transparencia que a las entidades locales vascas impone la normativa vigente, esto es, la LTBG estatal y de la LILE. Pero no podemos dejar de advertir de la dificultad añadida que podría resultar de la descoordinación entre los nuevos bloques normativos autonómicos (Ley vasca de transparencia, por una parte, aplicable también a las Administraciones locales vascas, si se llega a aprobar, y LILE, en sus disposiciones que regulan la transparencia). El desconcierto de los aplicadores locales, de aprobarse y confirmarse la actual redacción del Proyecto de Ley vasca de transparencia, podría ser considerable. Contribuye a la confusión la redacción del Título VI de la LILE, rotulado «Gobierno abierto. Transparencia, datos abiertos y participación ciudadana». En efecto, su primer artículo, el 47, rotulado «Gobierno abierto», comienza del siguiente modo: «La presente ley tiene como finalidad garantizar el gobierno abierto de los municipios y del resto de entidades locales como medio para reforzar la calidad institucional...», y el siguiente artículo, rotulado «Transparencia de las entidades locales y participación ciudadana», comienza así: «Es objeto del presente título...» cuando en realidad el mencionado artículo se inserta en un capítulo I («Disposiciones generales»), incluido en un título (Gobierno abierto, Transparencia, datos abiertos y participación ciudadana), en el que la Transparencia es solo uno de los cuatro aspectos regulados.

título 66 prevé el seguimiento del grado de cumplimiento de la transparencia y del acceso a la información pública en los siguientes términos. En el primer trimestre del año natural se elaborará un informe sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones en torno a la publicidad activa y acceso a la información pública durante el año natural inmediatamente anterior. Dicho informe analizará y expondrá, como mínimo, los siguientes extremos: a) Grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de los sujetos obligados; b) Contenidos más consultados del portal de transparencia; c) Ejercicio del derecho de acceso a la información pública: número de solicitudes presentadas; número de solicitudes resueltas; plazo medio de resolución; número de solicitudes estimadas totalmente, parcialmente o con oposición de terceras personas; número de solicitudes desestimadas e inadmitidas; causas de estimación parcial o con oposición de terceras personas, de desestimación y de inadmisión; información solicitada con más frecuencia; y perfil de la persona solicitante (tramo de edad, sexo, e idioma utilizado en la solicitud). El informe elaborado se publicará junto con toda la información correspondiente a la publicidad activa. De esta forma, iremos teniendo una radiografía valiosa para apreciar cuál es la realidad de la implantación de la transparencia en las entidades locales vascas en los próximos años.

III. Obligados

Un primer aspecto a considerar es el de los sujetos obligados (16).

El arts. 2 LTBG regula el llamado «*ámbito subjetivo de aplicación*». El art. 2 LTBG procede a una delimitación amplia de los sujetos obligados, que no solo comprende a Administraciones Públicas (así también, instituciones constitucionales y estatutarias o colegios profesionales o cámaras, en relación con sus actividades sujetas al Derecho administrativo). En consecuencia, en lo que hace al nivel local, el «*ámbito subjetivo de aplicación*» incluye a las entidades locales territoriales, los entes instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de

(16) Sobre el particular, véase BARRERO RODRÍGUEZ, C., «Transparencia. Ámbito subjetivo», en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia...*, op. cit., pp. 63-96; FERNÁNDEZ RAMOS, S., «El ámbito subjetivo de la normativa sobre transparencia del sector público. Problemas y disfunciones», en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *Régimen jurídico de la transparencia del sector público...*, op. cit., pp. 105-134 y en FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 71-99, o SENDÍN GARCÍA, M., en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Comares, Granada, 2014, pp. 117-129.

ellas, a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades anteriormente citadas sea superior al 50 por 100, cualquiera que sea su objeto social, incluso si es una actividad puramente industrial y mercantil en régimen de libre competencia, a las fundaciones públicas locales y a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades antes relacionadas.

En la LILE, el tema está regulado en el artículo 49.1, con la consiguiente adaptación a la organización local vasca (que incluye a las cuadrillas, hermandades y concejos del territorio histórico de Álava), y con la adición al criterio de la participación mayoritaria del criterio del dominio de los órganos de decisión de las entidades instrumentales locales.

Junto a estas entidades se encuentran otras sobre las que pesa una «obligación de suministrar información» (arts. 4 LTBG). Se trata de las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control y otro tipo de funciones administrativas, que están obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las anteriormente citadas a las que se encuentren vinculadas, la información que les sea solicitada para cumplir con las obligaciones previstas en la Ley, previo requerimiento (aquí hay un campo para las leyes autonómicas y, con respeto a ellas, para los reglamentos locales, para fijar plazos). Esta obligación se extiende a los adjudicatarios de contratos del sector público «en los términos previstos en el respectivo contrato». El artículo 49.4 LILE reproduce este criterio.

Adicionalmente, y por la aprobación de una enmienda en el Congreso de los Diputados, la LTBG incluye a los denominados «*otros sujetos obligados*» (art. 3 LTBG). Este artículo extiende las obligaciones de publicidad activa a los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales, de una parte y en todo caso, y a las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen, como mínimo, la cantidad de 5.000 euros. Obsérvese que al emplearse el término «entidades» parece excluirse a las personas físicas (lo que quizás no esté justificado en el caso de empresarios individuales, pues puede determinar que ante una misma actividad, dependa la publicidad de haber o no adoptado forma societaria). Ahora bien, que no se ha precisado que la publicidad se refiera a la transparencia tan sólo del destino de los fondos que reciben, sino a todas las materias enumeradas en los arts. 6 a 8, que incluyen organización, contratos, convenios, presupuestos, cuentas anuales...), lo que tiene un alcance

muy extenso (17). Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, podrán utilizar los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones recibidas.

La LILE incluye el mismo criterio de cuantía y tanto por ciento de la financiación, pero lo refiere a los fondos percibidos de los municipios o del resto de entidades locales (de forma confusa, porque lo hace respecto de la cuantía, pero olvida esta precisión respecto del tanto por ciento). La interpretación más coherente sería considerar que la obligación de publicación activa referida a la información contemplada en la LTBG se impone a todos los sujetos que alcanzan esa cuantía o porcentaje computando cualquier ayuda, provenga de la Administración de la que provenga y que, adicionalmente, si la alcanzan computando sólo las ayudas recibidas de entidades locales vascas, tendrán que publicar además la información sujeta a publicidad activa prevista en la LILE y no en la LTBG. Por lo demás, añade el interés lingüístico o medioambiental a los que pueden tenerse en cuenta a la hora de apoyar la publicación de la información por parte de las entidades sin ánimo de lucro.

(17) El art. 8.2 dice: «2. Los sujetos mencionados en el artículo 3 deberán publicar la información a la que se refieren las letras a) y b) del apartado primero de este artículo cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública. Asimismo, habrán de publicar la información prevista en la letra c) en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública.» El precepto parece limitar las obligaciones de estos sujetos en materia de información económica, presupuestaria y estadística a esas materias. Sin embargo, ese apartado es fruto de la aprobación de dos enmiendas con esa literalidad, una de CiU (la núm. 400) y otra del Partido Popular (la núm. 521). La primera se justificaba como «adaptación técnica de acuerdo con la naturaleza jurídica de los sujetos obligados» y la segunda del siguiente modo: «Como consecuencia de la inclusión en el ámbito de aplicación de sujetos que no tienen naturaleza pública, se especifica el alcance de las disposiciones del artículo 7, que se aplicarán en su totalidad con las especificaciones que se fijan en la enmienda respecto de la información a la que se refieren las letras a), b) y c).» Como puede comprobarse, la redacción del precepto y su procedencia generan una notable inseguridad acerca del alcance de las obligaciones de publicidad activa de estas entidades. El Consejo estatal de Transparencia, en su criterio 3/2015, de 11 de mayo, sobre el alcance de las obligaciones de transparencia de las entidades privadas, se ha decantado por la interpretación extensiva, que considera que las entidades privadas están obligadas a publicar toda aquella información referida en los artículos 6 a 8 salvo la que se limita *expressis verbis* a la Administración, y, por ende, también sus presupuestos, sueldos de altos cargos, etc. En mi opinión, por el contrario, realmente, la finalidad de la norma, como ocurre en el Derecho comparado, es la transparencia pública. Sólo con calzador y por la presión popular y mediática de que «se dé cuenta de lo que se hace con fondos públicos» se metió a última hora a estas entidades privadas y se hizo en efecto de forma chapucera. Pero no parece justificada por esa finalidad la aplicación del 6.1 («órganos»), o de las restantes letras del 8.1.d), con referencia a los objetivos de estabilidad de las Administraciones, e), con los informes de auditoría y de control externo, f, con su concepto de alto cargo, g, inaplicable, h, inaplicable, o i, con su mención a los servicios públicos) y menos aún el 8.3, con su mención a las Administraciones Públicas. ¿Sería razonable que por recibir fondos públicos, junto a los ingresos privados, tengan, como entidad privada, que hacer transparente todo tu funcionamiento más allá de aquello a lo que le obligue la normativa de aplicación a sindicatos, partidos o la mercantil, la de fundaciones, etc.?

IV. Límites a la transparencia y el acceso a la información

La LTBG ha optado por establecer un listado de bienes cuya posible afectación en caso de concederse el acceso puede limitar el derecho (18). Ahora bien, hay que advertir que, al no haberse dotado a la LTBG del carácter de orgánica, y teniendo en cuenta que no existe en nuestro sistema jurídico una ordenación jerárquica o por troncalidad entre leyes ordinarias, jurídicamente bien podría el legislador estatal, por disruptivo que fuera, añadir nuevos límites por leyes singulares. No cabe decir lo mismo de las leyes autonómicas, por cuanto estamos ante un precepto con carácter básico. Sin embargo, la Ley catalana ha suprimido algunos de ellos, lo que nos parece contrario a las bases estatales (recuérdese que eliminar límites no es, o no es sólo, ampliar el derecho de los ciudadanos, sino que también supone recortar los derechos de los ciudadanos afectados en su intimidad, en sus intereses económicos, o garantías de bienes públicos colectivos que les afectan). Por la misma razón, las entidades locales no podrían ampliar ni reducir dichos límites (con el añadido de que, en el caso de las normas locales, se trataría de limitar un derecho constitucional por vía reglamentaria).

Los límites no presentan especialidad en su aplicación a la esfera local, por lo que baste aquí con remitirnos a otros trabajos generales (19). Baste señalar que en este ámbito el principal límite lo constituye la protección de datos personales (y no otros como la defensa nacional, las relaciones exteriores, etc.) (20).

(18) En su art. 14 se fijan los siguientes: a) La seguridad nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales. i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente. El listado del artículo 14 se complementa con un artículo posterior, el 15, dedicado al derecho a la intimidad y la protección de datos.

(19) Sobre este tema, véase GUICHOT, E., «Límites a la transparencia y el acceso a la información», en E. GUICHOT (coord.), *Transparencia...*, op. cit., pp. 97-142; FERNÁNDEZ RAMOS, S., en RAMOS FERNÁNDEZ, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *Transparencia...*, op. cit., pp. 162-211; o SENDÍN GARCÍA, M. A., en RODRÍGUEZ-ARANA, J. y SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia...*, op. cit., pp. 160-174.

(20) Sobre las relaciones entre publicidad y privacidad antes de la aprobación de la LTBG, véanse GUICHOT, E., *Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Civitas, Madrid, 2009 y PIÑAR MAÑAS, J. L., «Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario», en RUIZ OJEDA, A. L., (coord.), *El gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 1023-1044. Tras la aprobación de la LTBG, además de las obras citadas con carácter general respecto de los límites, específicamente sobre la protección de datos, MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., «De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre publicidad y transparencia», en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *Régimen jurídico de la transparencia del sector público...*, op. cit., pp. 241-280.

La LILE se limita a precisar, en su artículo 62 que «las limitaciones establecidas en la legislación básica en materia de transparencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública serán interpretadas con carácter restrictivo y mediante un proceso de evaluación entre el daño presumiblemente producido al interés público y privado que se invoque frente a la relevancia o trascendencia de la información solicitada y su necesidad objetiva para llevar a cabo un escrutinio democrático de la acción de gobierno», y a acoger los principios que regulan las relaciones entre publicidad y privacidad ya contenidos en la LTBG.

V. Publicidad activa

La publicidad activa, es, sin duda, la gran tendencia revolucionaria en materia de transparencia y acceso a la información, fundamentalmente de la mano de Internet.

La LTBG regula este tema en sus arts. 5 a 11, en el capítulo II del Título I, que regulan, junto a principios generales, materias concretas sometidas a publicidad obligatoria en internet(21).

El art. 5 LTBG regula una serie de aspectos comunes. El principio general es la publicación de la información «cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública», con aplicación de los límites antes estudiados. Además, se prevé que se dé publicidad a la información que se solicite con mayor frecuencia (lo que la LTBG prevé para la AGE en su art. 10.2)(22).

La LTBG prevé en los arts. 6 a 8 la publicación de toda una serie de información sumamente relevante, clasificada en:

- a) «*información institucional, organizativa y de planificación*», que incluye la información de las funciones que desarrollan, la normativa aplicable y la estructura organizativa, incluyendo la identificación de los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional, así como los plenes y programas y su grado de cumplimiento.

(21) Sobre el particular, BARRERO, C., GUICHOT, E y HORGUÉ, C., «Publicidad activa», en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia...*, op. cit., pp. 143-198, FERNÁNDEZ RAMOS, S., en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *Transparencia...*, op. cit., pp. 101-147, o SENDÍN GARCÍA, M. A., en RODRÍGUEZ-ARANA, J. y SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia...*, op. cit., pp. 129-138.

(22) Aquí cabe que las leyes autonómicas o los reglamentos locales dispongan que se publique también toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan, como hace la Ley de Transparencia andaluza.

- b) «*información de relevancia jurídica*», referida a documentos que supongan interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos, así como proyectos normativos y las memorias e informes que les acompañan y documentos sometidos a información pública.
- c) «*información económica, presupuestaria y estadística*», que incluye información de gran alcance sobre todos los contratos (incluidos los menores), convenios, subvenciones y ayudas (no sólo las sometidas a publicidad conforme a la Ley General de Subvenciones), presupuestos y su grado de ejecución, cuentas anuales y su fiscalización, retribuciones de altos cargos y máximos responsables e indemnizaciones por cese, resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad a empleados públicos o autorizaciones de ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos, declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, información estadística sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos de competencia de cada entidad o relaciones de bienes inmuebles de titularidad pública o sobre los que se ostente algún derecho real.

Hay aquí un gran campo para la ampliación por vía de la legislación autonómica y de los reglamentos locales, como lo demuestran las leyes autonómicas y la Ordenanza Tipo de Transparencia de la FEMP. Así, se puede añadir mucha información en materia organizativa y sobre empleo público, agendas institucionales, precisar el momento de publicación de los proyectos de reglamentos locales y sus informes y memorias, prever la publicación de catálogos de procedimientos y cartas de servicios, y un largo etcétera. La Ordenanza Tipo de la FEMP sugiere durante qué plazos debe mantenerse la publicación de cada tipo de información.

La publicación ha de hacerse en las correspondientes «sedes electrónicas o páginas web». Para la Administración estatal se prevé la creación de un Portal de Transparencia (art. 10 LTBG). Para las Administraciones locales las leyes autonómicas prevén la colaboración de las Administraciones autonómicas y provinciales, al margen de cualquier mecanismo de colaboración intermunicipal que quieran arbitrar.

Se prevé la publicación «de forma periódica y actualizada». La LTBG no establece plazos concretos. En mi opinión, la LTBG parte de un principio de permanente actualización. Algunas muestras pueden rastrearse en el propio texto de la norma. Así, en esta lógica se mueve el principio de carácter básico enunciado en el art. 21.1, conforme al cual las Administraciones Públicas deben establecer sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna. Lo mismo podría predicarse de la publicidad activa. La publicidad debe responder a los principios de acceso gratuito, fácil,

universal e interoperable, calidad, claridad y estructuración, «identificabilidad» y «localizabilidad», comprensibilidad y inteligibilidad, y «reutilizabilidad preferiblemente».

La LILE dedica la mayor extensión de su regulación de la transparencia a la publicidad activa, ampliando con mucho los mínimos básicos estatales.

En cuando a los principios generales, acogidos en el artículo 50, reproduce la regulación básica estatal y añade, en su apartado sexto, el interesante principio según el cual las representaciones gráficas de la publicidad activa serán el medio de publicidad activa preferente en aquellas materias o datos de notable complejidad. En todo caso, serán de uso preceptivo en cualquier información de carácter económico-financiero, así como en toda aquella que tenga por objeto el uso de recursos públicos, la priorización de políticas públicas, la satisfacción ciudadana por los servicios públicos o cualquiera otra que pueda mostrarse estadísticamente o a través de porcentajes. Además, añade previsiones sobre accesibilidad para personas con discapacidad, uso no sexista del lenguaje y fomento del euskera en la publicidad activa.

Lo más notable es, como señalé, la ampliación de las categorías de información sujetas a publicidad activa, esto es, que las entidades locales tendrán que poner a disposición de los ciudadanos sin previa solicitud en sus Portales de Transparencia. No podemos detallar aquí toda ella. Remitimos al lector a que recorra los extensos artículos 52 a 58 LILE. Tan sólo nos referiremos a las categorías contempladas y a lagunas de las informaciones más relevantes en ellas incluidas:

- a) *Información institucional y organizativa*, que incluye datos de contacto, órganos, titulares de los puestos de responsabilidad con sus currículos y funciones, órdenes del día y acuerdos adoptados, equipos de gobierno y sus currículos, planes de gobierno, regímenes de dedicación de los electos y sus declaraciones de bienes y actividades, relación del personal eventual, entre otros
- b) *Información jurídico-normativa*, incluyendo los proyectos de ordenanzas y reglamentos y presupuestos, como más tarde tras su aprobación inicial, acuerdos que comporten una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos, informes y dictámenes de órganos consultivos e información sobre procesos participativos.
- c) *Información de políticas públicas locales y de la cartera de servicios*, con información de su coste para la entidad local, horarios, precios o tasas a abonar, cartas de servicios y evaluaciones de la calidad.
- d) *Información sobre gestión pública*, donde se incluyen las información sobre contratos, convenios, ayudas y subvenciones que con-

templa el artículo 8 LTBG, con alguna precisión (por ejemplo, añadiendo la publicidad de las penalidades impuestas, en su caso, por incumplimiento de los contratistas, o precisando que la publicación de los contratos menores debe mantenerse al menos durante los doce meses siguiente a su aparición en el Portal)(23).

- e) *Información sobre el personal al servicio de las entidades locales*, que incluye la publicidad de las ofertas de empleo público y su grado de ejecución y de todos los procesos selectivos para el personal funcionario o laboral, los cursos y programas de formación impartidos, los miembros que componen los órganos de representación sindical y el número de liberados, con mención del crédito horario de que dispongan, las relaciones de puestos de trabajos, con un cuadro sinóptico que resuma, además de la retribución individualizada por categoría, sus elementos más relevantes, o las resoluciones del órgano competente en materia de declaraciones de compatibilidad (¡esperemos que, a diferencia de cómo viene haciendo la Administración estatal y algunas autonómicas, con nombres y apellidos y no con las meras iniciales)
- f) *Información económico-financiera y presupuestaria*, que incluye la publicidad sobre presupuestos y cuentas o las retribuciones de los representantes políticos y el personal directivo y las indemnizaciones por cese prevista en el artículo 8 LTBG y además la información básica sobre los ingresos y gastos, los plazos de pago a proveedores.
- g) Información de interés general, incluidos los diferentes canales por los que se ofrecen los servicios de atención a la ciudadanía y para la participación ciudadana (24).

Se echa de menos, por ejemplo, alguna previsión sobre el controvertido tema de las retransmisiones y grabaciones de los plenos de los ayuntamientos, solventando así una cuestión que en la jurisprudencia queda hoy a lo que disponga el Reglamento Orgánico o la decisión *ad hoc* del Alcalde o Presidente; o prever la publicidad en el portal de transparencia

(23) Curiosamente, en la corrección de errores de la LILE aparecida en el BOPV de 29 de junio de 2016 desaparece la previsión de publicidad de los datos estadísticos sobre el porcentaje, en volumen presupuestario, de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos de sector público. La corrección no tiene repercusiones jurídicas porque esa información ya es exigida por el artículo 8.1.a) LTBG, que tiene carácter básico.

(24) Por lo demás, hay que advertir que estas categorías difieren de las contempladas en el Proyecto de Ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco para la publicidad activa del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que se refiere a la información institucional y organizativa, sobre planificación y evaluación, de relevancia jurídica, sobre la actividad administrativa con incidencia económica, sobre contratos, sobre la actividad pública, económica, presupuestaria y patrimonial y de carácter general (artículo 23.7)

de los órdenes del día y acuerdos de los plenos y de los informes en que se basan (25).

Debe recordarse que se trata de obligaciones mínimas, como apunta el artículo 51 LILE, que a su vez «podrán ser mejoradas por las propias entidades locales, ya sea a través del ejercicio de potestades normativas propias, por medio de acuerdo de sus órganos de gobierno, o mediante la incorporación de estándares de transparencia más exigentes en la ejecución de la propia LILE.

Además, al listado de información de publicación obligatoria de la LILE hay que sumarle las obligaciones de información impuestas por normativa específica, como aclara el artículo 58.1 LILE, en los términos y formas en que en ella se prevean, aunque lo lógico sería centralizar toda la información en los Portales de Transparencia.

Al respecto, el artículo 61 LILE exige la puesta en funcionamiento de un portal propio a las entidades locales que agrupen una población superior a 20.000 habitantes, de lo que parece deducirse que las demás podrán utilizar los canales que pongan a su disposición otras instituciones supramunicipales o elaborar un instrumento común. Estos portales tienen en la LILE una vocación de enlace con la participación, que es otra de las materias en ella regulada, que no abordamos en este trabajo, de forma que se prevé que se habilite un espacio para que la ciudadanía realice propuestas y sugerencias tanto en torno a la información demandada como en torno a la información puesta a su disposición y a los formatos, programas o lenguajes informáticos empleados, que además permita también participar en el desarrollo de las aplicaciones informáticas para la política de datos abiertos de reutilización de datos.

VI. Derecho de acceso a la información pública o publicidad pasiva

La otra cara de la publicidad activa es la publicidad pasiva o «derecho de acceso a la información pública», mecanismo no limitado ya a categorías de información, como la publicidad activa, sino general (26).

(25) Véase, por ejemplo, el art. 21 de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía: «Cuando las entidades locales celebren sesiones plenarios, facilitarán, salvo que concurren causas justificadas de imposibilidad técnica o económica, su acceso a través de Internet, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrada la misma. En todo caso, las personas asistentes podrán realizar la grabación de las sesiones por sus propios medios, respetando el funcionamiento ordinario de la institución.»

(26) Véase BARRERO, C., «El derecho de acceso a la información: publicidad pasiva», en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia...*, op. cit., pp. 199-246; FERNÁNDEZ RAMOS, S., en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *Transparencia...*, op. cit., pp. 149-162 y 213-253, o SENDÍN GARCÍA, M. A., en RODRÍGUEZ-ARANA, J. y SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia...*, op. cit., pp. 139-160 y 175-188.

Las solicitudes no están condicionadas a la acreditación de interés alguno y, por ende, no precisan de motivación, siendo ésta opcional pero en ocasiones relevante para ponderar si ha de prevalecer el interés público en el conocimiento de la información o la reserva, en los casos en que concurre alguno de los límites previstos en la LTBG.

El amplio entendimiento que el legislador estatal ha hecho de lo básico en este punto hace que al legislador autonómico le haya quedado muy poco margen de maniobra, salvo el de precisar las causas de inadmisión o reducir el plazo de resolución, básicamente. Sobre esto último, el plazo de resolución acogido en el art. 20.1 LTBG se mueve dentro de parámetros comparados razonables: de un máximo de un mes desde la recepción por el órgano competente para resolver, ampliable por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario, previa notificación al solicitante. No obstante, en uso de sus competencias, los sujetos obligados pueden reducir (que no ampliar, al ser una garantía básica) normativamente dicho plazo.

La LILE ha mantenido el plazo de un mes.

El sentido del silencio, negativo en la LTBG, tiene carácter básico. Por ello ni las leyes autonómicas ni los reglamentos locales podrían tampoco cambiar esta regla por esta misma razón, pues ha de tenerse en cuenta que el silencio positivo, al margen de la complejidad de su efectividad en una materia como ésta que requiere de la puesta a disposición de información, supondría la puesta en peligro de otros bienes constitucionales públicos y privados protegidos por los límites establecidos en la propia LTBG.

La LILE no prevé nada al respecto, por lo que se aplica la regla establecida en la legislación básica estatal.

Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa (cualquiera que sea la naturaleza, pública o privada, del sujeto ante el que se presentó la solicitud), sin perjuicio de la posibilidad de interposición de una reclamación potestativa ante una autoridad independiente. Se trata de una reclamación sustitutiva de los recursos administrativos, allí donde cupieran (pues no todos los sujetos obligados son Administración pública ni se rigen por la LRJPAC).

La competencia para la resolución de los recursos contencioso-administrativo viene determinada, de conformidad con las reglas establecidas por la propia Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), por el órgano autor de la resolución impugnada. Conviene advertir que se producirán variaciones en función de que se haya interpuesto directamente el recurso contencioso-administrativo o se haya hecho uso de la reclamación previa. En efecto, conforme al art. 8.1 LJCA, la competencia

para conocer de los recursos frente a actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas (salvo los instrumentos de planeamiento urbanístico) corresponde a los juzgados de lo contencioso-administrativo, mientras que los actos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 10.1.a) y cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 10.1.m) son de la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia. De este modo, en el caso de las solicitudes de acceso a la información dirigidas a las entidades locales, la competencia para conocer de los recursos corresponderá o bien a los juzgados de lo contencioso-administrativo de la provincia a la que pertenezca la entidad local en cuestión, o al de la respectiva Comunidad Autónoma, si se ha creado una Institución autonómica propia, como es el caso del País Vasco y se ha reclamado ante ella.

En cuanto a la formalización del acceso, conforme establece el artículo 22 LTBG, el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días. Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información. Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella. El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable.

En esta línea, el artículo 63.4 LILE establece como regla general que la notificación de la resolución estimatoria vaya acompañada de la información solicitada o del acceso inmediato a dicha información, salvo que concurra alguna causa legalmente prevista que demore el acceso, o las características de la información o de la forma o formato de acceso no permitan dicha inmediatez. Si el acceso no es inmediato, la resolución ha de recoger expresamente cuándo y cómo se materializará tal acceso, que será, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días. Y que, con carácter general, la información pública solicitada se suministrará en la forma y formato elegidos por la persona solicitante, y, en su defecto, se

facilitará por vía electrónica, siempre que sea posible. No obstante, como ya ha establecido diversa legislación autonómica, prevé que se podrá dar acceso a la información en forma y formato distintos a los señalados por la persona solicitante en los siguientes casos: cuando la información ya haya sido publicada y sea de fácil acceso, en cuyo caso la resolución podrá limitarse a indicar cómo acceder a ella; cuando el acceso «in situ» pueda ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original; cuando no sea posible la copia en el formato elegido debido a la inexistencia de equipos técnicos disponibles; cuando la modalidad de acceso elegida pueda afectar al derecho de propiedad intelectual; y cuando sea más sencillo dar acceso en otra forma o formato, o más económico para el erario público (27).

VII. Garantías: las Autoridades independientes de Transparencia. La Agencia Vasca de Transparencia-Gardena

LA LTBG impone la existencia de una autoridad independiente que conozca de las reclamaciones frente a las resoluciones en materia de acceso a la información. Debe recalcar que se tratan de resoluciones que sustituyen a los recursos administrativos y están dotadas por ello de plena fuerza ejecutiva y ejecutoria, es decir, son vinculantes y de obligado cumplimiento, a expensas de la posibilidad de impugnación ante los tribunales contencioso-administrativos, como vimos, y del efecto suspensivo de este eventual recurso sobre su eficacia (28).

El Título III de la LTBG regula una autoridad administrativa independiente de nueva creación, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, encargada de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de Buen Gobierno. Ahora bien, ejerce sus funciones sólo en el ámbito estatal, por lo que no tiene sentido extendernos aquí en su composición y funciones.

El Título III no tiene carácter básico, lo que resulta absolutamente coherente con el diseño de reparto de competencias constitucional. Ahora bien, esa misma disposición adicional apela al art. 149.1.1.^ª de la Constitu-

(27) Muy similar a la del artículo 34 de la Ley de Transparencia de Andalucía.

(28) Sobre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, véase GUICHOT, E., «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno», en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia...*, op. cit., pp. 331-351; FERNÁNDEZ RAMOS, S., en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *Transparencia...*, op. cit., pp. 255-284; GARCÍA COSTA, F. M., «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno», en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *Régimen jurídico de la transparencia del sector público*, op. cit., pp. 483-504.

ción, título que tiene su juego en la LTBG precisamente en materia de garantías uniformes en la tutela del derecho de acceso a la información. La disposición adicional cuarta dispone, desde su versión inicial, que la resolución de la reclamación corresponde, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, «al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas». Optativamente, permite a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades Autónomas atribuir la resolución de las reclamaciones al CTBG, siempre que celebren el correspondiente convenio con la AGE, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias. Obsérvese que, en el caso de las Entidades Locales, la LTBG también opta, aparentemente, por una solución similar a la contenida en la LOPD, la de atribuir la competencia a un órgano independiente autonómico.

Los modelos previstos en las leyes autonómicas existentes y en los proyectos que se encuentran en tramitación son muy variados.

En unos casos, se ha procedido a suscribir el correspondiente convenio con el CTBG (Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Ceuta, Melilla y Castilla-La Mancha, hasta que se cree su propio Consejo, con la aprobación del actual Anteproyecto de Ley).

Las más optan por instituciones de nueva creación dedicadas sólo a la transparencia, con múltiples variantes: órgano colegiado de extracción parlamentaria (Cataluña) o integrado por representantes de instituciones estatutarias (Aragón), órgano unipersonal de extracción parlamentaria (Canarias); órgano colegiado con poderes ejecutivos elegido por el Parlamento y órgano colegiado consultivo con representantes de Instituciones públicas y sociales (Valencia, Anteproyecto de Castilla-La Mancha).

Andalucía ha optado por atribuir a una misma Institución de nueva creación la competencia en materia de transparencia y protección de datos, en la que las competencias ejecutivas las concentra el Presidente, de elección parlamentaria, y la Comisión, que integra a representantes institucionales y sociales tiene funciones meramente consultivas (29). El modelo mayoritario ha sido el de elección parlamentaria por mayoría reforzada, mandato no renovable y causas de cese tasadas.

(29) Lo que, como he defendido en otros trabajos, me parece la solución idónea a nivel autonómico, en el que el principal límite a la primera es la segunda y es necesario soluciones que armonicen ambos derechos y resuelvan los conflictos a que pueda darse lugar de forma homogénea, en pro de la seguridad jurídica. Sobre las ventajas e inconvenientes de la unificación de competencias en una misma autoridad en los ámbitos estatal y autonómico, y favorable a ello en el autonómico, me pronuncié ya en *Transparencia y Acceso a la Información en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011, y posteriormente en *El Proyecto de Ley de Transparencia...*, *op. cit.*

Otras Comunidades han residenciado la competencia para la resolución de reclamaciones en el Defensor del Pueblo autonómico (Castilla-León y Galicia) —mutando así para esta materia la hasta ahora «consustancial» naturaleza no ejecutiva de sus resoluciones—

La Comunidad de Madrid optó en un momento inicial por atribuir la competencia a su Consejo Consultivo, que no llegó siquiera a ejercerla, puesto que la Institución fue suprimida antes de que conociera reclamación alguna, de tal modo que posteriormente se ha decidido atribuir la competencia al Tribunal autonómico de recursos contractuales, ahora llamado también de transparencia. Finalmente, ha suscrito un convenio con el CTBG.

La LILE prevé en su artículo 65 que las reclamaciones previas a la interposición de un recurso contencioso-administrativo como consecuencia de la denegación expresa o tácita del derecho de acceso a la información pública por parte de una entidad local o asociación de entidades locales, serán conocidas y resueltas por el consejo o autoridad independiente de transparencia y acceso a la información pública de la Comunidad Autónoma u órgano que se prevea en la legislación correspondiente, órgano que ejercerá, en relación con las entidades locales y sus asociaciones, el resto de funciones que le asigne su normativa de creación y, particularmente, todas las derivadas de la publicidad activa, el derecho de acceso a la información pública y el buen gobierno.

La prevención del legislador vasco del régimen local al aludir al «consejo o autoridad independiente de transparencia y acceso a la información pública de la Comunidad Autónoma u órgano que se prevea en la legislación correspondiente» son coherentes con la aprobación de la LILE con anterioridad a la Ley vasca de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco. Si se aprobara dicha Ley y no cambiara el modelo acogido en el Proyecto de Ley, las competencias serían ejercidas por la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena, regulada en los artículos 67 a 76 de dicho Proyecto, compuesta por una Presidencia y un consejo consultivo de representación interinstitucional, en el que estaría integrado, entre otros, un representante de la asociación de municipios vascos con mayor implantación. El Presidente, que concentraría las funciones ejecutivas, incluida la resolución de las reclamaciones, sería nombrado por el Gobierno vasco, a propuesta del titular del departamento de Administración Pública y Justicia, y con derecho de veto del Parlamento por mayoría absoluta en el plazo de un mes desde la comparecencia del candidato ante la respectiva Comisión parlamentaria. Se seguiría, en fin, el modelo estatal. Por el contrario, de no aprobarse finalmente el citado Proyecto de Ley, y en todo caso entre tanto se constituya una autoridad autonómica independiente de transparencia, habría que optar por atribuir la competencia para resolver las reclamaciones, o bien al Consejo estatal de transpa-

rencia por vía de convenio, como han hecho otras Comunidades Autónomas, por atribuir esta competencia a una Institución autonómica preexistente.

El Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, ha creado la Comisión Vasca de acceso a la información, que será la competente hasta que no se cree un auténtico Consejo de Transparencia vasco que responda a la tipología acuñada de autoridades independientes con personalidad jurídica propia.

No es necesario resaltar la labor crucial que está llamada a desempeñar la autoridad de la transparencia para interpretar, por vía de resolución de reclamaciones los conceptos jurídicos indeterminados de la normativa sobre transparencia y para establecer la medida de la ponderación entre los posibles límites y el interés público en la divulgación, así como para el monitoreo y detección de posibles incumplimientos de la publicidad activa.

VIII. La relación de las Leyes de transparencia con el acceso por los concejales a la información municipal

Un tema final de importancia es el que se refiere a su ámbito negativo de aplicación, que viene regulado en la disposición adicional primera LTBG, tituladas «regulaciones especiales del derecho de acceso a la información» (30). Su segundo apartado establece que «se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.» La LTBG no desvela cuáles sean estas normativas específicas, a diferencia de lo que hace el propio art. 37 LRJPAC, en su apartado quinto (materias excluidas) y sexto (materias que se rigen por su normativa específica). Se trata de normas que regulan de forma adaptada a la realidad sobre la que se proyectan las condiciones de acceso a la información. Obsérvese, por lo demás, que no se exige que la normativa específica esté contenida en una norma con rango de ley, y aparentemente admite que por vía reglamentaria se establezcan regímenes diferentes, lo que tiene un enorme potencial disgregador del régimen común establecido por la LTBG que quizás no haya sido previsto por el legislador.

¿Cómo puede aplicarse esta regla al acceso de los concejales a la información municipal? Acceder a la información municipal es un requisito necesario para que los concejales puedan ejercer su labor y conecta de

(30) El razonamiento lo desarrollé *in extenso* en GUICHOT, E., «Transparencia: aspectos generales», en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia...*, *op. cit.*, pp. 50-62.

este modo, como ha reiterado la jurisprudencia, con el derecho a la participación en la vida pública a través de representantes del art. 23 CE (31).

El art. 77 LBRL dispone que todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno (léase, Junta de Gobierno Local) cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función, y que la solicitud de ejercicio de este derecho ha de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado. Este artículo está desarrollado en los arts. 14 al 16 ROF.

- El art. 14 establece el silencio positivo.
- El art. 15 dispone que los servicios administrativos locales están 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.
- El art. 16 dispone que la consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirá por las siguientes normas:
 - a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación. En este supuesto, y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar

(31) Sobre el tema véase la completa y rigurosa exposición en FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Los concejales y el acceso a la información. El derecho de los concejales de acceso a la documentación local*, 2.ª ed., Comares, Granada, 2003.

un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolver el expediente o documentación en un término máximo de cuarenta y ocho horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno (léase, Junta de Gobierno Local).

- b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.
- c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General.
- d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.

Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio.

Esta normativa ha de ser ahora coherente con la normativa sobre transparencia que hemos analizado. Pueden sacarse algunas conclusiones:

- a) En ningún caso, los concejales, como representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos, pueden entenderse situados en una peor condición para acceder a la información municipal que los propios ciudadanos. Esta regla debe proyectarse sobre cualquier interpretación de las reglas establecidas en la LBRL o en el ROF.
- b) Los concejales no han de motivar la solicitud de información, al igual que no tienen por qué hacerlo los ciudadanos, como hemos visto, según la LTBG. Esta era ya la interpretación mayoritaria de la jurisprudencia (por todas Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1998).
- c) Sólo pueden rechazarse peticiones abusivas, lo que debe interpretarse en un sentido muy limitado (como apunta por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1997). Recuérdese que el art. 18.1.e) LTBG sólo permite la inadmisión, mediante resolución motivada, de las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia que se persigue.

- d) A la luz de la nueva normativa sobre transparencia, resulta muy discutible la previsión del ROF, que limita el derecho a obtener copias de la información a una serie de casos, que antes citamos, y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno (léase, Junta de Gobierno Local). Parece inconsecuente que los ciudadanos tengan derecho a solicitar el acceso mediante envío de copias, de forma gratuita si son en formato electrónico, y se le niegue a sus representantes locales, por lo que esta disposición podría entenderse superada, siempre, claro, que no se ejerza el derecho de forma abusiva pidiendo copias de series documentales extensísimas no justificadas por la finalidad de transparencia, límite que como hemos visto también es válido para los ciudadanos.
- e) Un tema crucial es qué límites han de jugar en el acceso a los concejales a la información. La LBRL y el ROF no se refieren a ello, si bien permiten al Alcalde o Presidente denegar motivadamente las solicitudes. Esta indefinición legal acompañada de esta libertad de decisión de los Alcaldes o Presidentes colisiona desde luego con los principios elementales de nuestra Constitución (interdicción de la arbitrariedad, reserva de ley para la limitación de los derechos, necesidad de que los posibles límites establecidos por la ley tengan fundamento en preceptos constitucionales y sean proporcionados...). Al respecto, el catálogo de límites establecidos en la LTBG ha de entenderse vigente también en el acceso de los concejales. Pero cabe plantearse, bajo la enseña del principio que formulamos en la letra a), si respecto de éstos han de jugar de una forma más atenuada, en la medida en que la función política de los concejales conecta directamente con el art. 23 CE. En particular, el límite más habitual es el relativo al derecho a la intimidad y a la protección de datos, en los que como se dijo, y en síntesis, el principio más general es que cuando se trata de datos personales no especialmente protegidos hay que ponderar el perjuicio que supondría para el afectado su revelación y el interés público para la transparencia (ergo, para la participación y control ciudadanos, en este caso a través de sus representantes) y debe prevalecer, como regla general, cuando sea información directamente atinente a la organización, la actividad o el gasto público, como es el caso. Además, a diferencia de la LTBG, que permite al ciudadano difundir cualquier información que obtengan a través del ejercicio del derecho de acceso (es más, se potencia como vimos la publicidad activa por la propia Administración de toda información que haya sido facilitada por esta vía), la normativa local impone a los miembros de la Corporación el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que

se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio. Todo ello lleva a concluir que la protección de datos no puede suponer una «excusa» para ocultar información relevante para el ejercicio de la función del concejal conectada con el art. 23 CE (32).

- f) Una importante cuestión es la de si los concejales pueden plantear reclamación ante la autoridad de control de la transparencia cuando se les deniega la información. Las autoridades de control están considerando mayoritariamente que si la solicitaron en su calidad de concejales, en aplicación de a disposición adicional primera de la LTBG, han de impugnar por los cauces propios (recurso administrativo de reposición y recurso contencioso-administrativo y en su caso recurso de amparo). Si por el contrario invocaron la normativa sobre transparencia —como un ciudadano más— sí pueden presentar reclamación ante la autoridad independiente. (33)

(32) En ese sentido, la propia jurisprudencia viene reconociendo el derecho de los concejales (a diferencia del común de los ciudadanos) a acceder a datos del padrón para poder ejercer su labor de control y crítica. Un tanto más restrictiva, como suele ocurrir, es la visión de la Agencia Española de Protección de Datos, que considera que en las transmisiones de información a los concejales hay una cesión de datos (lo que es discutible pues se trata de miembros de la propia corporación y no de terceras personas) y por ende cualquier transmisión debe estar justificada conforme al principio de proporcionalidad (así, en el Informe 0016/2013, en un caso de solicitud de un concejal del acceso a información sobre la identidad de las personas que tienen asignados teléfonos móviles corporativos así como el registro de llamadas entrantes y salientes, considera que la primera es proporcionada pero la segunda no).

(33) Véanse Resoluciones del CTBG núms. 51, 56, 71 y 192/2016. Algunos Consejos autonómicos, como el andaluz, el murciano o el castellano-leonés han seguido este mismo criterio.

LABURPENA: Lanak informaziora iristeko sarbidearen eta gardentasunaren erregulazioa aztertu du EAEko tokiko entitateetan. Hainbat araudi multzori erreparatu beharra nabarmendu du: estatu mailakoa, Gardentasunari, informazio publikoa eskuratzeko bideari eta gobernu onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legeak eta Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legeak eraturakoa. EAE mailakoa, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legeak eraturakoa; horri, aurreikuspenen arabera, EAEko Sektore Publikoaren Gardentasunaren, Herritarren Partaidetzaren eta Gobernu Onaren Legea ere gehituko zaio etorkizunean. Eta toki-mailakoa, EAEko toki-erakunde ugari onartutako eta onartuko dituzten ordenantzek eraturakoa; estatu mailako eta erkidego mailako multzoak errespetatuz, kasuan kasuko entitate-rako antolakuntza-alderdiak zehaztu ahal dituzte, eta oinarritzko estatu mailako araudian eta garapen autonomikokoan aurreikusitako betebeharrak zabaletatik harago joan daitezke. Azterlanean jokoan dauden zenbait alderdi aztertu dira: gardentasunaren zentzua, Konstituzioan aitortzea eta gardentasuneko estatu-legearen aurretik izan duen lege garapena tokiko eta estatuko legedi orokorrean, estatuko eta erkidego mailako legeak onartzea eta kasuan kasuko aplikazio eremua, baita toki-erakundeen erabakitze esparrua ere, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legea eta Gardentasuneko EAEko legearen proiektuarekin egokitzea, derrigortasunak, mugak, publizitate aktiboa, publizitate pasiboa edo informazio publikora sarbidea izateko eskubidea, bermeak, eta, azkenik, gardentasun-legeen eta zinegotziek udal-informaziora iristeko daukaten sarbidearen arteko harremana.

GAKO-HITZAK: Gardentasuna. Informaziorako sarbidea. EAEko toki-erakundeak. Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legea.

RESUMEN: El trabajo analiza la regulación de la transparencia y el acceso a la información en las entidades locales vascas. Pone de relieve la necesidad de atender a varios bloques normativos: el estatal, constituido por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por una parte, y a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por otra. El autonómico vasco, integrado por la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) y a la que previsiblemente se unirá la futura Ley de Transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco. Y el local, constituido por las Ordenanzas que han ido e irán aprobando no pocas entidades locales vascas, que, respetando los bloques normativos estatal y autonómicos pueden concretar para su respectiva entidad aspectos organizativos e ir más allá de las amplias obligaciones ya previstas en la normativa básica estatal y de desarrollo autonómico. En el estudio se analizan los diversos aspectos en juego: el sentido de la transparencia, su reconocimiento en la Constitución y su desarrollo legal anterior a la Ley estatal de transparencia en la legislación estatal general y local, la aprobación de las leyes estatal y autonómicas y su respectivo ámbito de aplicación, así como el ámbito de decisión de las entidades locales, la nueva regulación en la LILE y las dudas de encaje con el Proyecto de Ley vasca de transparencia, los obligados, los límites, la pu-

blicidad activa, el derecho de acceso a la información pública o publicidad pasiva, las garantías y, finalmente, la relación de las Leyes de transparencia con el acceso por los concejales a la información municipal.

PALABRAS CLAVE: Transparencia. Acceso a la información. Entidades locales vascas. Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

ABSTRACT: This work analyzes the regulation of transparency and the access to information within the Basque local governments. It highlights the need to pay attention to several legal systems: that of the State, with Act 19/2013 of December 9th, on transparency, access to public information and good governance on one hand and that of the Act 7/1985 of April 2nd, governing the bases of the local regime on the other. The Basque autonomous system with Act 2/2016 of April 7th on Local Entities of Euskadi (LILE) and which predictably will also be integrated with the future Act on transparency, citizen participation and good governance within the Basque public sector. And the local, with the ordinances approved and yet to be enacted by not few Basque local entities which if they do not interfere in State and Autonomous systems can specify for its own entity organizational issues and go beyond the broad obligations established by the State basic regulation and that of autonomous development. In this study the different aspects at stake are studied: the meaning of transparency, the acknowledgement by the Constitution and its legal development previous to the State Act on Transparency by the State general and local legislation, the approval of the State and Autonomous acts and their respective scope of application, together with the decision-making scope of local entities, the new regulation by the LILE and the doubts of fitting with the Basque bill on transparency, the persons concerned, the limits, the active advertisement, the right of access to public information or passive advertising, the guarantees and finally the relationship between the Acts of transparency with the access of councilmen and councilwomen to the municipal information.

KEYWORDS: Transparency. Access to information. Basque Local Entities. Act on Local Institutions of Euskadi