

DEPARTAMENT DE PERIODISME I CIÈNCIES DE LA COMUNICACIÓ

UAB

MÀSTER DE RECERCA EN COMUNICACIÓ I PERIODISME



**Universitat Autònoma
de Barcelona**

**La Transparencia Administrativa: la experiencia del
Ayuntamiento de Badia del Vallès**

Autora: Sonia Rico Mainer

Directora: Charo Lacalle

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès), 26 de junio de 2014

Agradecimientos

Me gustaría que estas líneas sirvieran para expresar mi más profundo y sincero agradecimiento a todas aquellas personas que con su ayuda han colaborado en la realización del presente trabajo, en especial a la Dra. Charo Lacalle, directora de esta investigación, por la orientación, el seguimiento y la supervisión continúa de la misma, pero sobre todo por la motivación y el apoyo incondicional recibido a lo largo de este tiempo.

Especial reconocimiento merece el interés mostrado por mi trabajo y las sugerencias recibidas de la Sra. Marta Corcoy, doctoranda en esta misma facultad, por su asesoramiento en esta materia que ha derivado también, en el inicio de una relación profesional.

Quisiera hacer extensiva mi gratitud a mis compañeras y compañeros del Ayuntamiento de Badia del Vallès, especialmente a Mar Medina, Carme Coll, Montserrat Jiménez, Eva Menor, Rosa Caballero, José Manuel Roque y Miguel Sánchez, por el ánimo infundido, por el asesoramiento legal en la materia y la aportación de datos necesarios para realizar la presente investigación.

Un agradecimiento muy especial merece la comprensión, paciencia y el ánimo recibidos de mi marido Toni, mis padres, mi familia y mis amigos.

A todos ellos, muchas gracias.

Resumen

El objeto del presente trabajo de investigación es plasmar el estado de la cuestión de la Transparencia Administrativa en el estado español y en Cataluña. Para realizar dicho estudio se contextualiza la situación actual, a través de las fuentes del derecho y se realiza un recorrido histórico por la normativa vigente. A su vez, se pretende ejemplificar el estado de la cuestión de la Transparencia Administrativa en la corporación local, a través de la experiencia del Ayuntamiento de Badia del Vallès. Para ello se toma como referencia la aplicación de uno de los sistemas de evaluación existentes que miden la transparencia en las administraciones públicas locales, ya que su implementación confluye en una mejor comunicación con la ciudadanía y una consecuente percepción del concepto de Buen Gobierno.

Palabras Clave

Transparencia, Administración, Comunicación, Buen Gobierno, Información.

Abstract

The present research paper's main is it to capture the state of affairs of the Administrative Transparency in the Spanish state and Catalonia. To perform this study contextualizes the current situation through the sources of law and a historic route is the starting point of the legislation. In turn, aims to illustrate the state of affairs of the Administrative Transparency in Local Government, through the experience of the City of Badia del Vallès. This one looks at the application of one of the evaluation systems that measure transparency in local government, as its implementation together in better communication with the public and a consequent perception of the concept of Good Governance.

Key words

Transparency , Administration, Communication, good governance, information.

ÍNDICE

Introducción	7
1. La Transparencia Administrativa.....	17
1.1. Introducción	17
2. La Transparencia Administrativa en el estado Español	20
2.1. Recorrido histórico de la Transparencia Administrativa en España.....	20
2.2. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno.....	23
2.2.1. Introducción	23
2.2.2. Principios y obligaciones de la Transparencia	28
2.2.3. Regulación del derecho de acceso	30
2.2.4. Buen Gobierno	31
3. La Transparencia Administrativa en Cataluña	33
4. La Transparencia y las TIC	35
4.1. Impacto de las TIC en la Transparencia Administrativa	35
4.2. Transparencia electrónica: apertura de datos públicos y Gobierno Abierto	37
5. La Transparencia en la Administración Local	39
5.1. Aprobación del modelo de Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización	39
5.2. Sistemas de medición de transparencia en los portales web de la Administración Local	44
5.2.1. Índice de Transparencia en los Ayutamientos (ITA).....	45
5.2.2. Mapa Inforparticip@	47
6. La Transparencia en comunicación pública	48
6.1. Gabinetes de Comunicación en la Administración Pública Local	48
6.1.1. Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local	50
7. Diagnóstico de la transparencia en la Administración Pública local: la experiencia del Ayuntamiento de Badia del Vallès	51
7.1. Badia del Vallès	51

7.2. Diagnòsis de la transparència en la web institucional	
del Ajuntament de Badia del Vallès	55
8. Conclusió	68
9. Bibliografia	76

ANEXOS

Anexo 1: Resultats d'avaluació de la web del Ajuntament de Badia del Vallès per el Mapa Infoparticip@.

Anexo 2: Decàleg de Bones Pràctiques de la Comunicació Pública Local

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ley de transparencia, acceso a la Información y buen gobierno	24
Figura 2: Herramienta Mapa Infoparticip@	56
Figura 3: Evaluación del Ayuntamiento de Badia del Vallès a través del Mapa Infoparticip@	57
Figura 4: Página Web municipal del Ayuntamiento de Badia del Vallès	58
Figura 5: Saludo Alcaldesa en la página web del Ayuntamiento de Badia del Vallès	59

Introducción

Tema

La presente investigación estudia el estado de la cuestión de la transparencia administrativa en el estado español y en Cataluña y pretende ejemplificar su implementación en la Administración Local.

La inminente importancia de realizar un estudio teórico y de caso sobre la transparencia administrativa surge de la necesidad de generar propuestas centradas, que faciliten las estrategias organizacionales de los parámetros que rigen la transparencia en los portales municipales. A efectos de ejemplificar la teoría a cerca del caso que nos ocupa, se va a realizar una diagnosis de esta temática en la experiencia del Ayuntamiento de Badia del Vallès.

La diagnosis de la Transparencia en el Ayuntamiento de Badia del Vallès se desarrolla partiendo de uno de los sistemas de medición de transparencia existentes en el estado español. En la actualidad, se encargan de esta tarea la Organización No Gubernamental, Transparencia Internacional, a través del Índice de Transparencia Internacional (ITA) y por otro lado, el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la *Universitat Autònoma de Barcelona*, a través del Mapa infoparticip@¹.

La experiencia del Ayuntamiento de Badia del Vallès² se efectúa a partir del Mapa Infoparticip@, ya que la herramienta contempla la evaluación de todos los Ayuntamientos de Cataluña y de otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, ITA tan solo mide y diagnostica el índice de transparencia en ayuntamientos con una población superior a 65.000 habitantes.

La pretensión con este trabajo es facilitar e implantar el grado de transparencia de la web municipal, completando el 100 % de los indicadores positivos, y consiguiendo el sello Infoparticipa a la Calidad y a la Transparencia de la Comunicación Pública Local.³

¹ Accesible: <http://mapainfoparticipa.com/ca/mapes> (fecha de consulta: 23/04/2014)

² En el apartado 7.1 del presente trabajo se explican las características del municipio, en el que se detalla que el número de habitantes del municipio es inferior a 14.000 habitantes.

³ Accesible: http://mapainfoparticipa.com/ca/sello_infoparticipa (fecha de consulta: 23/6/2014)

En la actualidad, dada la coyuntura política, económica y social, los ciudadanos piden más transparencia a sus gobernantes porque consideran el derecho a la información un principio democrático y porque quieren participar en las decisiones que les afectan.

Las TIC están implicando un cambio significativo en los mecanismos a través de los que se canaliza la transparencia administrativa. Las TIC permiten a los ciudadanos participar activamente difundiendo información generada a partir de datos en formatos abiertos y procesables automáticamente, interactuar entre ellos y con las administraciones públicas, así como personalizar la información del sector público. Además, permiten una mayor participación de los ciudadanos en las administraciones públicas y un mayor desarrollo económico y social. Sin embargo, para que estos mecanismos sean reales y se pueda mejorar la transparencia de las administraciones públicas es necesario regular el impacto de las TIC en los diferentes mecanismos e impulsar un cambio de la cultura administrativa, (Cerrillo i Martínez, 2012).

En el entorno cultural propio de la sociedad del conocimiento, los individuos se muestran cada vez más informados y formados, y mucho más exigentes en relación con los servicios que reciben. Este cambio, que se ha producido en distintas facetas de la sociedad, ha significado una diferencia fundamental en el rol que venían desempeñando frente a la Administración. Los ciudadanos han empezado a modificar su papel pasivo, en el que simplemente recibían los servicios públicos y se conformaban con resolver sus asuntos. Hoy comparan la calidad del servicio que reciben, por parte de una institución pública con el que pueden proporcionar otras administraciones, e incluso con los que reciben de las empresas privadas.

Desde esta nueva concepción, se reclama a la administración local que sea eficaz, eficiente; que proporcione servicios de calidad y que aproxime la decisión política y su actividad. Es necesario poder resolver los asuntos de ámbito público sin necesidad de tener conocimientos sobre cómo está organizada la Administración a la que se dirige una petición, o sobre las normas que rigen el procedimiento administrativo. Del mismo modo, se necesitan formas de gestión y relación con el entorno, más abiertas, flexibles, transparentes, democráticas y participativas, que involucren al propio ciudadano en la

conformación de la dirección que se quiere dar a dichas instituciones⁴. En definitiva, la extensión de las tecnologías 2.0 sitúa a los ciudadanos no sólo como receptores de información del sector público difundida por las propias administraciones, sino como generadores y difusores de la misma.

La mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, excepto Chipre, Malta y Luxemburgo⁵, cuentan ya en sus ordenamientos jurídicos con una legislación específica que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. España aprobó el 9 de diciembre de 2013, la Ley de Transparencia , Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno⁶, (Davara Rodríguez, 2013). Suecia conserva la norma más antigua, de 1766, lo que ha generado una cultura de libertad que no precisa de un reglamento más estricto para garantizar el derecho a la información pública. India o países africanos como Uganda o Etiopía cuentan con una ley muy detallada, debido en parte a la corrupción y a la falta de libertades.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno comienza su exposición señalando que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones, se puede hablar de una sociedad crítica, exigente y participativa. Dicha Ley contiene la pretensión de sancionar las infracciones en materia económica y presupuestaria con penas que pueden llegar a los 10 años de inhabilitación y la correspondiente multa en caso de ocultación o falseamiento. Además, a través de las páginas web de las administraciones, los ciudadanos podrán saber cómo y a quién se subvenciona o se contrata, además de la cuantía del dinero público destinado.

⁴ Consultese “Las TIC en la Administración Local del Futuro”, Fundación Telefónica. Ed. Ariel.

⁵ Accesible en : <http://www.rti-rating.org/countrydata.html> (fecha de consulta 20/4/2014)

⁶ Accesible en : <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm> (fecha de consulta 23/4/2014).

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno, continúa señalando la referencia Exposición de Motivos, cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus líderes y decidir en consecuencia. Al hacer posible una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico, (Davara Rodríguez, 2013).

Hay muchas definiciones sobre la Transparencia Administrativa, pero “esta es una noción ni clara, ni precisa, sino flexible y adaptable a múltiples contextos” (Blasco Díaz 2012: 126). No obstante, después de diversas lecturas, se desprende que la Transparencia Administrativa se caracteriza por la existencia de un observador (el ciudadano), de un objeto observado (la información del sector público) y un medio a través del que se observa (Oliver, 2004). La transparencia no es neutra, sino que persigue una finalidad: fortalecer el Estado de derecho, incrementar la legitimidad democrática de las administraciones públicas y la rendición de cuentas a los ciudadanos, reducir los abusos y la corrupción.

La Transparencia también se considera como un principio de buena Gobernanza, pudiéndose así mejorar el proceso decisonal de las administraciones públicas al informar a los ciudadanos sobre los asuntos públicos de manera que su participación pueda ser fundada, (Cerrillo i Martínez, 2012).

Justificación de la investigación

La reciente aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, supone una herramienta fundamental para poder abrir la información de las administraciones al escrutinio público. Supone colocar la gestión pública en una vitrina para que las personas interesadas puedan analizarla, revisarla, cuestionarla, reutilizarla y poder dar su opinión.

Desde el punto de vista teórico, esta investigación constituye un ámbito de reflexión y discusión, tanto sobre el conocimiento existente del área investigada, como dentro del ámbito de las Comunicación Pública. De alguna manera se confrontan teorías a cerca de la Transparencia, que avalan diferentes autores del ámbito de la comunicación y del derecho administrativo. El objetivo del presente trabajo es poner de manifiesto el estado actual de la Transparencia Administrativa en España y Cataluña y en concreto, que el Ayuntamiento de Badia del Vallès implemente su transparencia, aportando aquellos datos necesarios, reutilizables, integrados, agregados y comparables, auxiliando a mejorar el control de la administración. Se pretende poner al alcance de la ciudadanía un flujo de información accesible, que permita evaluar a la institución y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden, participan, o son objeto de la decisión. No obstante, se considera que el objetivo no se basa en la pura transmisión de información, y que la misma pueda dar lugar a una transparencia opaca, o a una *infoxicación*. La información debe ser procesada para el entendimiento de la ciudadanía. Desde el punto de vista metodológico, esta investigación utiliza el estudio de caso, como método de investigación para generar conocimiento válido y confiable dentro del área de la Transparencia Administrativa. Por otra parte, en cuanto a su alcance, esta investigación puede servir como ejemplo a otras Administraciones Locales.

La pretensión de implementar la transparencia administrativa en el Ayuntamiento de Badia del Vallès obedece a la necesidad del Departamento de Comunicación, del cual ejerzo la responsabilidad, de mejorar la información de la gestión municipal para conseguir la implicación de la ciudadanía y su participación activa en los procesos de decisión. Asimismo, se pretende conseguir mejorar la calidad de la política y de la democracia, ganar confianza y compartir la responsabilidad en la toma de decisiones políticas.

Las administraciones públicas, como prestadoras de servicios públicos, han ido evolucionando históricamente y han sido con la consolidación de la democracia cuando han empezado a entenderse como instituciones al servicio de la ciudadanía, sometidas al imperio de la ley. El momento histórico en el que se encuentra la sociedad, exige un cambio en la concepción del modelo de gestión pública, las reglas del juego del Estado de Derecho no satisfacen las necesidades de la democracia moderna, ya que no solo deben garantizar reglas claras para el acceso al poder, poner límites a la actividad

discrecional de la administración, o establecer un marco normativo que garantice la igualdad y la universalidad en la distribución de los recursos públicos. También debe asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión de los gobiernos concebidos como servidores públicos.

En la administración local, como administración más cercana al ciudadano esta exigencia alcanza un mayor sentido y se alza con mayor fuerza. En los municipios, los cargos electos representan de una manera muy directa a quienes les han elegido por sufragio y es lógico que estos ciudadanos y ciudadanas deseen y deban tener conocimiento de cuáles son las deliberaciones, propuestas, decisiones y acciones que tienen que ver con su día a día, que hacen que mejore o empeore su calidad de vida, o cómo se gestionan los recursos públicos. Este mecanismo de control no debe resumirse en una simple rendición de cuentas, sino que debe dar cabida a la participación del administrado en las decisiones el administrador.

En el Ayuntamiento de Badia del Vallès se pretende apostar firmemente por este nuevo modelo de gestión pública en el que la rendición de cuentas sirva para explicar a la ciudadanía las acciones de sus representantes, pero también sirva como canal de diálogo y consulta, que favorezca la participación ciudadana y refuerce la legitimidad de las políticas públicas.

Objetivos y preguntas de la investigación

En este trabajo se ha planteado un objetivo general y cinco objetivos específicos:

- **Objetivo General:** Realizar una panorámica sobre la legislación en Transparencia Administrativa y realizar un estudio de caso sobre la experiencia del Ayuntamiento de Badia del Vallès.
- **Objetivo Específico 1:** Analizar los principales aspectos teóricos relacionados con la Transparencia Administrativa.

- **Objetivo Específico 2:** Exponer la legislación y normativa vigente en materia de Transparencia Administrativa en el estado español.
- **Objetivo Específico 3:** Analizar la legislación y normativa vigente en materia de Transparencia Administrativa en Cataluña.
- **Objetivo Específico 4:** Analizar el modo de implementación de la Transparencia Administrativa en la Administración Pública Local.
- **Objetivo Específico 5:** Realizar una diagnosis en materia de Transparencia Administrativa en la web institucional del Ayuntamiento de Badia del Vallès.

2.2) Preguntas de la Investigación

En base a estos objetivos, se han planteado diversas preguntas de investigación, que pretenden ayudar a responder al tema central. Todas estas preguntas serán respondidas a lo largo de la investigación:

- **Pregunta de Investigación 1:** ¿Cómo es la situación actual en materia de transparencia administrativa?
- **Pregunta de Investigación 2:** ¿Cuál es el contenido del texto de la Ley española de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno?
- **Pregunta de Investigación 3:** ¿Cuál es la situación de la Ley de Transparencia en *Cataluña*?
- **Pregunta de Investigación 4:** ¿Cómo se puede fomentar la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y el libre acceso a la información?

- **Pregunta de Investigación 5:** ¿Qué aspectos teóricos relacionados con la transparencia serán necesarios para el fortalecimiento del presente estudio?
- **Pregunta de Investigación 6:** ¿Cuál es la situación de la transparencia en las corporaciones locales catalanas?
- **Pregunta de Investigación 7:** ¿Qué estrategias deben considerarse para evaluar la transparencia en los diferentes ayuntamientos catalanes, según los sistemas de medición existentes?
- **Pregunta de Investigación 8:** ¿En qué nivel de transparencia se encuentra el Ayuntamiento de Badia del Vallès?

Caracterización de la investigación

Para definir la caracterización de la investigación se han tomado como referentes algunos de los criterios de clasificación de los tipos de investigación social que propone Sierra Bravo (1992:33) y que se incluyen en el libro de *La investigación en comunicación* (Vilches, 2011:86).

Bajo esta clasificación podemos definir que esta investigación tiene una finalidad básica, ya que pretende conocer mejor la situación de la Transparencia Administrativa en el estado español y definir su aportación a la Administración Pública Local.

En relación a su alcance temporal, podemos decir que se trata de una investigación seccional, ya que se va a basar en el análisis de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, aprobada recientemente. Sin embargo, también puede considerarse como longitudinal retrospectiva en el sentido de que, para entender la situación actual y observar su evolución e implementación, se debe conocer cómo ha evolucionado la cuestión de la Transparencia Administrativa en diferentes aspectos, por lo que se va a analizar su punto de partida.

Según su profundidad se trata de una investigación mixta. En primer lugar, es exploratoria en cuanto a que se pretende estudiar la normativa existente en esta materia en nuestro país. En segundo lugar, es descriptiva en cuanto a que pretende analizar el modo en que dicha normativa a la implementación real de la transparencia en la administración. También es explicativa, ya que nos permite determinar los diferentes elementos de la Transparencia que provocan esta contribución al concepto de Buen Gobierno.

Si centramos la atención en las fuentes utilizadas para esta investigación, vemos como se trata de fuentes primarias, ya que se trabaja con las fuentes del derecho.

La investigación es de tipo cualitativa en el sentido de que se analiza el contenido de la normativa existente en cuanto a Transparencia administrativa.

Por último, según su naturaleza, esta investigación es documental, ya que se basa en la observación y el análisis de fuentes documentales oficiales y no oficiales.

Metodología de la investigación

En cuanto al tipo de metodología utilizada en esta investigación debemos apuntar dos tipologías: la metodología de corte documental y la metodología cualitativa que, incluye un estudio de caso .

La particularidad más característica del estudio de caso es el análisis intensivo y profundo de un/os caso/s o una situación con cierta intensidad, entendiendo éste como un “sistema acotado” por los límites que precisa el objeto de estudio, pero enmarcado en el contexto global donde se produce (Muñoz y Muñoz, 2001).

Así pues, en primer lugar, se trata de una investigación de corte documental puesto que se basa en un estudio, observación y reflexión de la legislación o normativa de una serie de documentos oficiales (códices, proyecto de ley o propuestas de regulación).

Además, del estudio de caso, que nos permite ilustrar el estado de la cuestión de la Transparencia Administrativa, se va a realizar un estudio de caso, del nivel de transparencia del Ayuntamiento de Badia del Vallès, a través del sistema de medición de Transparencia en las corporaciones locales (Mapa de Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local) realizado por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación Pública, de la UAB. Esta herramienta se basa en El Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública, que el mismo Laboratorio y el Colegio de Periodistas de Cataluña desarrollaron en 2003 y cuenta con una serie de indicadores que las Administraciones Públicas Locales deben cumplir en sus páginas web corporativas, a fin de conseguir el 100% de los indicadores positivos.

Caracterización de la Investigación

La investigación que se realiza es de tipo exploratorio y descriptivo pues, por un lado se persigue explorar el estado de la cuestión de la Transparencia Administrativa y por otro, analizar y describir el componente de varias variables dependientes del portal web del Ayuntamiento de Badia del Vallès, bajo los criterios de Transparencia Administrativa.

Definición de la muestra

Se analiza una muestra no probabilística, de tipo estratégico, utilizando como criterio de evaluación los indicadores que ha desarrollado el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la UAB. Teniendo en cuenta tanto las actuaciones que son obligatorias de acuerdo con la legislación vigente como las que no son obligatorias, pero que se consideran necesarias para que la ciudadanía pueda conocer y valorar la acción política de los representantes políticos municipales.

Como conclusión, el análisis de la transparencia administrativa en la web del Ayuntamiento de Badia del Vallès servirá para crear un marco de evaluación del estado de la cuestión de la transparencia administrativa, y poder, así, implantar un Plan Estratégico de buenas prácticas comunicativas y de transparencia administrativa en dicho ayuntamiento.

1- La Transparencia Administrativa

1.1- Introducción

La Transparencia, tal y como la define Cerrillo, “consiste en el conocimiento por parte de los ciudadanos de lo que sucede en el seno de las administraciones públicas. Gracias a la transparencia administrativa las administraciones públicas son vistas como una casa de vidrio”⁷. De acuerdo con el autor, la transparencia se considera un mecanismo de fortalecimiento del Estado de derecho, un principio de buena gobernanza, y esta se ha relacionado también con los derechos humanos.

La transparencia administrativa se plasma, por un lado, en la existencia de reglas, comportamientos y actitudes por parte de las administraciones públicas y demás instituciones integrantes del sector público y, por otro lado, desde la vertiente ciudadana, se materializa, entre otros, en el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información pública. La mayor parte de los Estados desarrollados cuenta con normativa específica que la regula, aunque las leyes de transparencia se han extendido ya por todo el globo.

La información del sector público es la mayor fuente de información en Europa (Comisión Europea, 2009); (OCDE, 2006: 7). Constituye el principal instrumento para conseguir una mayor transparencia administrativa, además de tener un papel significativo en la producción de bienes y servicios.

Diferentes autores han aportado definiciones sobre la transparencia (Meijer 2009); (Birkinshaw 2006: 181- 191); (Mock 1999: 1082); (Fung, 2009); (Chevalier, 2007). Pero, como se comentaba anteriormente, la transparencia no es una noción clara, ni precisa sino flexible, polisémica y adaptable a múltiples contextos, (Blasco Díaz 2012: 126). La transparencia persigue una finalidad que es la de fortalecer el Estado de Derecho (Sommerman 2010: 20) e incrementar la legitimidad democrática de las administraciones públicas y la rendición de cuentas a los ciudadanos, reduciendo así los abusos y la corrupción.

⁷ Véase Cerrillo, A. “La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa”. En *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*. Vol. 188 - 756 julio-agosto (2012). pp. 707-724

Grigorescu (2000) resume el significado de transparencia como “la posibilidad de cualquier ciudadano de acceder a la información en poder del gobierno”. Cuando utilizamos la expresión “transparencia administrativa” estamos expresando, en realidad, una cierta idea de cómo debe ser la Administración o los poderes públicos en general. La transparencia es un concepto aglutinador de muchos elementos, principios y derechos que no siempre encajan homogéneamente en el ámbito jurídico. La transparencia, tal como incluye el epígrafe de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, debe incluir el derecho al acceso a la información pública y otras medidas, como por ejemplo el derecho a la motivación, consideradas como mecanismos que garantizan el Buen Gobierno.

“acceso a la información pública por quienes no son interesados; apertura, que no se adopten decisiones a puerta cerrada, publicidad de todo tipo de normas, de órdenes del día y de las actas de los órganos colegiados y de cualquier órgano decisorio. También la transparencia incluye la información activa, el deber de la administración de dar activamente información sobre su política y acciones, funcionamiento, etc.; coherencia, simplicidad, calidad de las normas y actos de poderes públicos; información de los servidores públicos, etc. Aunque afines, son más distantes de la transparencia otros elementos, algunos clásicos en derecho como la necesaria motivación de las decisiones y actos; el derecho de acceso al expediente o el derecho a ser oído del interesado en el procedimiento o el derecho de acceso como componente del derecho de protección de datos”. (Cotino Lorenzo, 2012: 9)

En los años noventa los países excomunistas de Europa del Este comenzaron a adoptar leyes de transparencia en su camino de homologación democrática con la Unión Europea, a la cual accedieron más tarde. En materia de transparencia más que el reconocimiento constitucional es fundamental el desarrollo y la concreción de garantías a nivel legal y actualmente en la Unión Europea, sólo Malta y Luxemburgo no han regulado la materia. Para el conjunto de Europa constituye un hito el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009, (Cotino, 2012).

En el ámbito de la Unión Europea la transparencia es especialmente un instrumento de legitimación frente a su déficit democrático. Si en Estados Unidos la transparencia se percibe como una práctica más del buen gobierno, en la Unión Europea se observa como un prerrequisito constitucional de democracia (Cotino 2012: 101). La Unión Europea ha sacralizado a la transparencia, la ha puesto incluso por encima de los principios del buen gobierno. De ahí que se haya criticado que es una “notable

ausencia” (Cotino, 2012: 98), que el derecho de acceso no se acompañe de un derecho de participación, por lo que la transparencia queda en algo simbólico (Cotino, 2012: 96). En este punto, Cerrillo y Martínez subraya que “la transparencia complementa la legitimación pero nunca la suplanta, que no hay que dejarse llevar por la transparencia”, (Cerrillo y Martínez, 2012: 36).

En este sentido, Cotino resalta “el interés las normas de 2002 consulta de la Comisión a la sociedad civil y, sobre todo, el Reglamento (UE) nº 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana europea regulada en 2011, convertidos en elementos que vienen a compensar esta falta de regulación participativa” (Cotino Hueso, 2012).

Ante el hecho de legislar la transparencia, Roberts afirma que “en la práctica, la probabilidad que aprobando una ley sobre el acceso a la información conducirá a un cambio cultural o incrementará la confianza es pequeña” (Roberts 2006, 118); (OCED 2010, 4).

Transparencia Internacional España considera, que la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno*, “va a constituir un importante avance social y un cauce fundamental para mejorar la participación ciudadana y la calidad democrática en España”. También reconoce, por otra parte, que “el texto definitivo de la Ley de Transparencia contiene avances y mejoras respecto al Proyecto de Ley de 2012 en diversas materias”. Asimismo, TI-España manifiesta “su opinión negativa en relación con el conjunto de los Partidos políticos al no haber hecho los esfuerzos necesarios para alcanzar el consenso y llegar a un acuerdo en la tramitación de enmiendas y en la aprobación de esta nueva Ley”.

Según TI-España, la Ley finalmente aprobada contiene diversas deficiencias que limitan su eficacia y un deseable nivel de cumplimiento del derecho a saber de los ciudadanos:

“1. No se contempla clara y explícitamente en el texto un régimen de infracciones ni de sanciones a políticos y funcionarios públicos por el incumplimiento de las normas de transparencia. La remisión a un posterior reglamento deja excesivamente pendiente del mismo la concreción necesaria.

2. Se establece un régimen de *Silencio administrativo negativo*, que respeta muy poco el derecho de los ciudadanos a tener una respuesta explícita, de un tipo o de otro, por parte de la

Administración. En caso de haberse incluido el silencio negativo, debería haberse acotado a situaciones muy concretas e ineludibles.

3. Se limita el acceso a aquella información que perjudique cuestiones relacionadas con materias tan amplias como los “intereses económicos”, la “política económica y monetaria”, o la “protección al medioambiente”. Tal vez hubiera sido conveniente matizar criterios tan amplios, sin perjuicio de que la jurisprudencia desarrolle en su momento, criterios aclaratorios al respecto.

4. Se introduce en el texto legal la obligación para las Administraciones públicas de publicar sólo la relación de sus bienes inmuebles, excluyéndose así la obligación de publicar todo el patrimonio que poseen, por lo que una parte muy importante del mismo va a quedar oculto para los ciudadanos.

5. El nuevo Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nace con un notable déficit de independencia: El Presidente es nombrado por el Gobierno y sólo se necesita mayoría simple para su refrendo. No se definen competencias claras para este órgano, y se deberían haber incluido en su composición, en caso de haber querido incluir representación parlamentaria, a un Diputado y un Senador de la oposición, así como a representantes de la sociedad civil que pudieran contrarrestar la influencia gubernamental en el órgano. Ciertamente, será su Decreto de desarrollo el que aclare algunas cuestiones referentes a su organización y funcionamiento, pero la redacción legal ya dificulta enormemente que se solucione el déficit de independencia con el que nace.

6. La incorporación de la Disposición final sexta “*Modificación de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*” implica una desnaturalización de una norma que ya con el añadido del Título II sobre Buen Gobierno empezaba a ser bastante confusa e incoherente.

7. Se retrasa el plazo de entrada en vigor de la Ley durante dos años para la gran mayoría de las instituciones públicas existentes en España (las pertenecientes a los ámbitos autonómico y local), cuando las instituciones de cierto tamaño estarían suficientemente preparadas para proporcionar la información que requiere la ley en un plazo bastante más corto”.⁸

2.- La Transparencia Administrativa en el estado español

2.1. Recorrido Histórico de la Transparencia Administrativa en España

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno es la primera ley que trata la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información de forma monográfica. No se aprueba partiendo de un vacío normativo, sino de una normativa pre-existente.

El texto constitucional ya consagra la obligación por parte de los gobiernos y Administraciones Públicas, de dar acceso a los ciudadanos, a toda aquella

⁸ Accesible en: http://www.transparencia.org.es/LEY_DE_TRANSPARENCIA/Posición_TII-E_sobre_nueva_Ley_Transparencia.pdf (fecha de consulta: 20/03/2014).

documentación que conste en los registros de la Administración. De esta forma se establece en el artículo 105, de la Constitución Española, Título IV: Del Gobierno y de la Administración.

“La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”⁹.

La Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos.

Posteriormente, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), amplió la regulación contenida en las normativas precedentes, adecuando el acceso de los ciudadanos a los diferentes archivos de las administraciones, mediante la creación del derecho de acceso electrónico a los diferentes documentos públicos. De esta manera se establecieron nuevos canales de acceso a la información. Esta Ley reconoce a los ciudadanos su derecho a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas, así como la obligación de éstas a garantizar ese derecho. Asimismo, sirvió como mínimo para establecer los principios básicos. Por un lado, promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa, así como la mejora continuada en la consecución del interés general y, por otro lado, simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales.

El artículo cuarto de la misma Ley recoge los principios generales. En primer lugar se expone el principio de igualdad, que tiene como objeto que en ningún caso el uso de

⁹ Accesible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=105&tipo=2> (fecha de consulta: 23/02/2014)

medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.

En segundo lugar, se expone el principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos, a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible. Al mismo tiempo deben garantizar especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos de los soportes, canales y entornos con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran.

Por último, se detalla el principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas garantizando la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por las Administraciones Públicas, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado. A estos efectos, se expone que las Administraciones Públicas utilizarán estándares abiertos así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

Esta Ley significó un primer paso para conseguir que las administraciones asumieran su papel en la Sociedad de la Información, acercándose al ciudadano mediante las tecnologías. Se debía considerar a la transparencia como un reto, para iniciar un camino que llevara al gobierno electrónico (Cotino, Lorenzo; Valero, Julián 2010). Como señalan los autores citados, la apuesta para la Sociedad de la Información no se puede resumir en permitir gestionar los trámites administrativos por internet.

La Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre la reutilización de la información del sector público, tiene por objeto la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público. En este sentido, se señala que la aplicación de esta ley se

hará sin perjuicio del régimen aplicable al derecho de acceso a los documentos y a las especialidades previstas en su normativa reguladora.

Todas estas regulaciones existentes, hasta la aprobación de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, se fundaban en el derecho de acceso a la información, basado en la petición de información por parte de los ciudadanos (Herz 2009, 585). Este enfoque, dice Herz, era muy limitado ya que el solicitante no tenía conocimiento de lo que se encuentra en la administración pública y de lo que podía solicitar. En este sentido, se señala que el uso de las TIC pueden tener un impacto positivo en el derecho de acceso y la visualización de documentos que faciliten su puesta a disposición de los ciudadanos.

2.2- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno

2.2.1- Introducción

En los últimos años, en España ha habido movimientos a favor de modificar la regulación de este derecho, hasta tal punto que en 2010 el gobierno impulsó un proceso para la elaboración de un proyecto de ley que, finalmente no prosperó por la disolución de las Cortes en 2011. Posteriormente en abril de 2012, se sometió a trámite de información pública el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno y finalmente se aprobó la norma estatal, la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno¹⁰, en diciembre de 2013.

El contenido de la ley se ha dividido en tres materias distintas o en tres bloques temáticos. En primer lugar se estipulan las previsiones relativas a la transparencia administrativa y a las obligaciones de transparencia activa (título I, caps. I-II, arts. 1-8), en segundo lugar, se establece la regulación del derecho de acceso a la información

¹⁰ Véase su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE): <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf> (fecha de consulta: 25/05/2014).

pública y se diseña el procedimiento para ejercerlo (título I, cap. III, arts. 9-21) y, finalmente, se incluyen los principios y previsiones relativos al buen gobierno y las medidas tendentes a su aseguración (título II, arts. 22-29).

La exposición de motivos de la Ley establece, los principios reguladores y el objetivo de la promulgación de la misma, donde se consagran los objetivos del gobierno español en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Para facilitar la tarea del lector, se transcribe, a continuación dicha exposición de motivos:

Figura 1: Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ley de transparencia, acceso a la Información y buen gobierno

“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública -que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas-, reconoce y garantiza el acceso a la información -regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo- y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento -lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública-.

En estas tres vertientes, la Ley supone un importante avance en la materia y establece unos estándares homologables al del resto de democracias consolidadas. En definitiva, constituye un paso fundamental y necesario que se verá acompañado en el futuro con el impulso y adhesión por parte del Estado tanto a iniciativas multilaterales en este ámbito como con la firma de los instrumentos internacionales ya existentes en esta materia.

II- En el ordenamiento jurídico español ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos. Así, por ejemplo, en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o actividades de altos cargos nuestro país cuenta con un destacado nivel de transparencia. Sin embargo, esta regulación resulta insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales y políticas del momento. Por ello, con esta Ley se avanza y se profundiza en la configuración de obligaciones de publicidad activa que, se entiende, han de vincular a un amplio número de sujetos entre los que se encuentran todas las Administraciones Públicas, los órganos del Poder Legislativo y Judicial en lo que se refiere a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, así como otros órganos constitucionales y estatutarios. Asimismo, la Ley se aplicará a determinadas entidades que, por su especial

relevancia pública, o por su condición de perceptores de fondos públicos, vendrán obligados a reforzar la transparencia de su actividad.

La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos. En materia de información institucional, organizativa y de planificación exige a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento. En materia de información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, la ley contiene un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica. Igualmente, en el ámbito de la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos. Por último, se establece la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se cohonesten con los intereses de la ciudadanía. Para canalizar la publicación de tan ingente cantidad de información y facilitar el cumplimiento de estas obligaciones de publicidad activa y, desde la perspectiva de que no se puede, por un lado, hablar de transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada, la Ley contempla la creación y desarrollo de un Portal de la Transparencia. Las nuevas tecnologías nos permiten hoy día desarrollar herramientas de extraordinaria utilidad para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley cuyo uso permita que, a través de un único punto de acceso, el ciudadano pueda obtener toda la información disponible. La Ley también regula el derecho de acceso a la información pública que, no obstante, ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento. En efecto, partiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de nuestro texto constitucional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos. Pero esta regulación adolece de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica.

Igualmente, pero con un alcance sectorial y derivado de sendas Directivas comunitarias, otras normas contemplan el acceso a la información pública. Es el caso de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que regula el uso privado de documentos en poder de Administraciones y organismos del sector público. Además, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, a la vez que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, se sitúa en un camino en el que se avanza con esta Ley: la implantación de una cultura de transparencia que impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para la facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

La Ley, por lo tanto, no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos.

Desde la perspectiva del Derecho comparado, tanto la Unión Europea como la mayoría de sus Estados miembros cuentan ya en sus ordenamientos jurídicos con una legislación específica que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. España no podía permanecer por más tiempo al margen y, tomando como ejemplo los modelos que nos proporcionan los países de nuestro entorno, adopta esta nueva regulación.

En lo que respecta a buen gobierno, la Ley supone un avance de extraordinaria importancia. Principios meramente programáticos y sin fuerza jurídica se incorporan a una norma con rango de ley y pasan a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los responsables públicos entendidos en sentido amplio que, con

independencia del Gobierno del que formen parte o de la Administración en la que presten sus servicios y, precisamente por las funciones que realizan, deben ser un modelo de ejemplaridad en su conducta.

III- El título I de la Ley regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

El ámbito subjetivo de aplicación de este título, recogido en su capítulo I, es muy amplio e incluye a todas las Administraciones Públicas, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Universidades públicas. En relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, la Ley se aplica también a las Corporaciones de Derecho Público, a la Casa de Su Majestad el Rey, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, así como al Banco de España, Consejo de Estado, al Defensor del Pueblo, al Tribunal de Cuentas, al Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas. También se aplica a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación directa o indirecta de las entidades mencionadas sea superior al cincuenta por ciento, a las fundaciones del sector público y a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades a las que se ha hecho referencia. Asimismo, se aplicará a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y a todas las entidades privadas que perciban una determinada cantidad de ayudas o subvenciones públicas. Por último, las personas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas también están obligadas a suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquélla de las obligaciones de esta Ley. Esta obligación es igualmente aplicable a los adjudicatarios de contratos del sector público.

El capítulo II, dedicado a la publicidad activa, establece una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística. Para favorecer de forma decidida el acceso de todos a la información que se difunda se creará el Portal de la Transparencia, que incluirá, además de la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. El Portal será un punto de encuentro y de difusión, que muestra una nueva forma de entender el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública. Se prevé además en este punto que la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local puedan adoptar medidas de colaboración para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa.

El capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen -como no puede ser de otra manera- los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular.

Con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

En materia de impugnaciones se crea una reclamación potestativa y previa a la vía judicial de la que conocerá el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, organismo de naturaleza independiente de nueva creación, y que sustituye a los recursos administrativos.

El título II otorga rango de Ley a los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Igualmente, se clarifica y refuerza el régimen sancionador que les resulta de aplicación, en consonancia con la responsabilidad a la que están sujetos.

Este sistema busca que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad. Para cumplir este objetivo, la Ley consagra un régimen sancionador estructurado en tres ámbitos: infracciones en materia de conflicto de intereses, en materia de gestión económico-presupuestaria y en el ámbito disciplinario. Además, se incorporan infracciones derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En el ámbito económico-presupuestario resulta destacable que se impondrán sanciones a quienes comprometan gastos, liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria, o no justifiquen la inversión de los fondos a los que se refieren la normativa presupuestaria equivalente. De esta manera se introduce un mecanismo de control fundamental que evitará comportamientos irresponsables y que resultan inaceptables en un Estado de Derecho.

La comisión de las infracciones previstas dará lugar a la imposición de sanciones como la destitución en los cargos públicos que ocupe el infractor, la no percepción de pensiones indemnizatorias, la obligación de restituir las cantidades indebidamente percibidas y la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública. Debe señalarse que estas sanciones se inspiran en las ya previstas en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de conflictos de intereses de miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

Además, se establece la previsión de que los autores de infracciones muy graves no puedan ser nombrados para ocupar determinados cargos públicos durante un periodo de entre 5 y 10 años.

El título III de la Ley crea y regula el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, un órgano independiente al que se le otorgan competencias de promoción de la cultura de transparencia en la actividad de la Administración Pública, de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como de garantía del derecho de acceso a la información pública y de la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Se crea, por lo tanto, un órgano de supervisión y control para garantizar la correcta aplicación de la Ley.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se configura como un órgano independiente, con plena capacidad jurídica y de obrar y cuenta con una estructura sencilla que, a la vez que garantiza su especialización y operatividad, evita crear grandes estructuras administrativas. La independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones vendrá garantizada, asimismo, por el respaldo parlamentario con el que deberá contar el nombramiento de su Presidente.

Para respetar al máximo las competencias autonómicas, expresamente se prevé que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sólo tendrá competencias en aquellas Comunidades Autónomas con las que haya firmado Convenio al efecto, quedando, en otro caso, en manos del órgano autonómico que haya sido designado las competencias que a nivel estatal asume el Consejo.

Las disposiciones adicionales abordan diversas cuestiones como la aplicación de regulaciones especiales del derecho de acceso, la revisión y simplificación normativa -en el entendido de que también es un ejercicio de buen gobierno y una manifestación más de la transparencia el clarificar la normativa que está vigente y es de aplicación- y la colaboración entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos en la determinación de criterios para la aplicación de los preceptos de la ley en lo relativo a la protección de datos personales.

Las disposiciones finales, entre otras cuestiones, modifican la regulación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, amplían la publicidad de determinada información que figura en el Registro de bienes y derechos patrimoniales de los altos cargos de la Administración General del Estado y la obligación de publicidad prevista en el apartado 4 del artículo 136 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Por último, la Ley prevé una entrada en vigor escalonada atendiendo a las especiales circunstancias que conllevará la aplicación de sus diversas disposiciones”¹¹.

Fuente: elaboración propia

Accesible en: <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm#preambulo>

2.2.2- Principios y obligaciones de la transparencia

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

El título I, La Transparencia de la Actividad Pública, contiene el ámbito subjetivo de aplicación. La Ley incluye que los sujetos obligados a dicho cumplimiento son todas las entidades que integran la Administración Local, así como también las Agencias Estatales, EPES, entidades de derecho público, con independencia funcional o especial autonomía reconocida por la Ley, que tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad (administraciones independientes).

¹¹ Véase el Preámbulo de la Ley 19/2012 de 9 de diciembre, en:

<http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm#preambulo>
(20/05/2014).

(fecha de consulta:

Del mismo modo, están obligadas a su cumplimiento las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquier Administración Pública o dependientes de ellas, incluidas las Universidades Públicas. De la misma forma, se aplica a corporaciones de derecho público, en actividades sujetas a Derecho Público, a sociedades mercantiles con dinero público, fundaciones del sector público, asociaciones constituidas por las Administraciones Públicas, organismos y por último, a los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la LRJPAC.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, también es de aplicación para otros sujetos, como partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales, así como a entidades privadas que reciban en un año ayudas o subvenciones superiores a cien mil euros. Al mismo tiempo, cuando sus ingresos sean públicos, al menos en un 40% (siempre y cuando lleguen a un mínimo de 5000 euros).

El artículo 4º contiene que las personas físicas y jurídicas distintas a las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas están obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquellos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación, también se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato.

El artículo 5 de la Ley establece los principios generales de la Transparencia, que están desarrollados por los artículos 6, 7 y 8. Por un lado, la Ley obliga a publicar información periódicamente actualizada de la actividad. Este principio se desarrollado en la Publicación de información institucional, organizativa y de planificación. Esta información contiene entre otros: las Funciones desarrolladas y normativa de aplicación; la estructura organizativa; planes y programas; revisión de publicaciones, la evaluación publicada con los indicadores de los que disponga cada administración, etc. El siguiente principio general señala que las obligaciones fijadas son ampliables por otra normativa autonómica o específica en materia de publicidad. De esta forma, el desarrollo normativo y reglamentario estará sujeto a las diferentes competencias para cada una de las administraciones territoriales.

El tercer principio general establecido es el correspondiente a la publicidad en las sedes electrónicas o páginas web, de forma estructurada, clara y comprensible, preferiblemente en formatos reutilizables. Este principio se detalla en los artículos 7 y 8 de la Ley. Se refiere a la publicación de información de relevancia jurídica, económica y presupuestaria. Entre la información de relevancia jurídica, se destacan las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares respondidas a consultas, anteproyectos y proyectos de decretos, proyectos de reglamentos o memorias e informes que se incluyan en expedientes, u otra documentación exigida por la legislación sectorial.

En lo que concierne a la información económica y presupuestaria, se exige la publicación de diversos documentos e información, como los contratos, su duración, el importe, las tramitaciones y las adjudicaciones. También los convenios, subvenciones, presupuestos, cuentas anuales, retribuciones a altos cargos e indemnizaciones; estadísticas, contabilidad de altos cargos, etc.

El último principio general es el de gratuidad y principio de accesibilidad universal, que detalla que la información requerida por el ciudadano no debe suponer ningún coste económico para el mismo y al mismo tiempo, que la accesibilidad a dicha información debe ser universal¹².

2.2.3- Regulación del Derecho de Acceso

El artículo 12, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, expone que “todas las personas tiene derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.”¹³,

¹² Véase el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

¹³ Accesible en: <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm#art12> (fecha de consulta: 17/04/2014)

El artículo 13, de la misma Ley Estatal define lo que se entiende por información pública: “ los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”¹⁴.

La Ley regula el derecho de acceso en un procedimiento completo:

- Solicitud no motivada, 10 días por corrección, especificación preferencia de formato (artículos 17-19)
- Límites (artículo 14)
- Plazo para resolver 1 mes
- Audiencia a terceros afectados 15 días
- Denegación y acceso parcial motivados (artículo 20)
- Acceso parcial (artículo 16)
- Silencio negativo (artículo 20.4)

2.2.4- Buen Gobierno

El concepto de Buen Gobierno se refiere a los principios y reglas sobre la calidad de los servicios y el funcionamiento de la Administración pública y los principios éticos, así como las buenas prácticas de actuación a los cuales deben ajustar su actuación los altos cargos de la Administración. También los cargos directivos y el resto de personal al servicio de la Administración pública, con el objetivo de alcanzar la mayor transparencia, calidad y equidad en su funcionamiento.

El artículo 25, de la Ley establece los sujetos obligados al Buen Gobierno, dentro de la Administración Pública. Los sujetos referidos son, entre otros, los miembros del Gobierno, Secretarios de Estados y el resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o

¹⁴ Accesible en: <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm#art13> (fecha de consulta: 24/05/2014).

privado. También se incluyen los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales.

- “Los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella. A estos efectos, se considerarán altos cargos los que tengan tal consideración en aplicación de la normativa en materia de conflictos de intereses.
- Este título será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales”¹⁵.

En el artículo 26 de la Ley, se establecen los principios de Buen Gobierno y se clasifican según sean Generales, o de actuación.

En los Principios Generales se incluye a los sujetos obligados por la normativa precedente. Se establece que deben ceñir su actuación, dentro del ámbito de la Administración, con respeto a la legalidad vigente y la protección de las libertades y derechos fundamentales, actuando asimismo con transparencia y en pro del interés general. Se señala que deben actuar con responsabilidad de las decisiones tomadas, que en todo caso han de venir fundamentadas y por lo tanto, alejadas de cualquier tipo de arbitrariedad con la diligencia debida al cargo ostentado y con el máximo respeto a los ciudadanos y a la preservación del principio de igualdad.

Asimismo, se incluye que en toda actuación de los sujetos obligados, se debe de proceder con objetividad y pleno respeto a la norma, manteniendo el deber de sigilo, sin faltar al deber de transparencia y velando por el buen uso de los recursos públicos de forma eficiente y eficaz.

¹⁵ <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm#art25> (fecha de consulta 25/05/2014).

3- La Transparencia Administrativa en Cataluña

Cataluña, junto con Andalucía, Aragón y País Vasco, se encuentran a la espera de tramitación definitiva de sus leyes respectivas de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

El *Parlament de Catalunya* define su propuesta de Ley como una de las herramientas más importantes que deben servir para que la ciudadanía pueda ser partícipe, con pleno conocimiento, de la gestión de los asuntos públicos. En este sentido, también se apunta que “Una democracia llena requiere que los ciudadanos puedan participar y colaborar activamente en la toma de decisiones públicas. Y, para que esto sea posible, hace falta que tengan a su alcance toda la información necesaria, sin la cual esta implicación sería más aparente que real”.

La propuesta de la *Llei de Transparencia, accés a la informació i Bon Govern*, que actualmente se encuentra en trámites en el *Parlament de Catalunya*¹⁶, sigue de forma muy cercana, la Ley exhaustivamente desarrollada en los anteriores puntos del presente documento, la norma estatal, Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Hasta el momento de concluir este estudio¹⁷, la propuesta de Ley sigue su marcha parlamentaria, por lo tanto el análisis que aquí se pueda llevar a cabo, no será del texto definitivo. A continuación se detallan los aspectos que diferencian la propuesta de Ley de la norma estatal, para no redundar en argumentos ya esgrimidos, en los apartados anteriores.

La última versión de la propuesta de *Llei de Transparencia, Accés a la Informació i Bon Govern*, posee vocación universal de aplicación a toda las administraciones públicas de Cataluña. Cabe mencionar que el texto inicial, excluía de los sujetos obligados a sujetarse por la norma autonómica a todas las entidades locales de municipios de menos de 50.000 habitantes, dejando por tanto un vacío importantísimo en el ámbito de aplicación de la norma autonómica, que debería haber sido suplido por la norma estatal.

¹⁶ Véase http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/debat?p_id=PLT (fecha de consulta 24 de abril de 2014).

¹⁷ Última valoración de la propuesta de Ley en fecha de 11 de junio de 2014

“(…)La llei té com a principal àmbit subjectiu d’aplicació les administracions públiques de Catalunya, noció que inclou l’administració de la Generalitat de Catalunya i els ens locals, així com tots els organismes i entitats de naturalesa administrativa depenents o vinculats a aquestes administracions.”

“Aquesta llei és aplicable a l’administració de la Generalitat i als ens que integren l’administració local a Catalunya.”

Los sujetos de aplicación de la futura norma son los mismos que se encuentran sujetos por la norma estatal, pero los títulos II y III de la futura Ley reserva en su disposición adicional sexta un régimen especial de aplicación para el *Parlament de Catalunya*, así como funciones específicas en materia de recursos y reclamaciones, a organismos sujetos a la propia ley, tales como el *Síndic de Greuges* i *l’Oficina Antifrau*, artículo 73 de la propuesta de Ley.

“5. Els títols II i III d’aquesta llei també s’apliquen al Parlament de Catalunya, al Consell de Garanties Estatutàries, al Síndic de Greuges, a la Sindicatura de Comptes, al Consell de l’Audiovisual de Catalunya, a l’Oficina Antifrau de Catalunya, al Consell Econòmic i Social, a l’Autoritat de Protecció de Dades de Catalunya i als altres organismes públics de naturalesa no administrativa, amb relació a les seves activitats subjectes a dret administratiu, així com també en les matèries a què es refereix la disposició addicional cinquena.

6. En qualsevol cas, les obligacions de transparència que estableix el títol II d’aquesta llei també són aplicables als partits polítics i fundacions vinculades, a les organitzacions sindicals i empresarials, així com a les entitats privades que percebin durant el període d’un any subvencions o ajuts públics d’una quantitat superior a 100.000 euros, o en el cas que com a mínim el quaranta per cent dels seus ingressos anuals tinguin aquesta procedència, sempre que superin els 5.000 euros.

La futura norma, además, incorpora la elaboración y aprobación de un plan de formación para el personal adscrito a las entidades sujetas a la aplicación de la norma.

Cabe reseñar que la norma estatal fija su entrada en vigor, al año de la publicación de la misma; es decir, será plenamente vigente a partir del 11 de diciembre de 2014. El mismo plazo de implantación se incluye en la propuesta de Ley de Cataluña, por lo que previsiblemente será de aplicación inicial la normativa estatal, para posteriormente proceder a la implementación de la normativa autonómica. Aunque la futura norma catalana es prácticamente igual a la estatal, cabe destacar que en lo que concierne a los sujetos obligados y obligaciones a cumplir, en términos de quejas y reclamaciones ciudadanas, durante un tiempo deberán convivir o bien inhibirse a favor de los órganos competentes establecidos en la nueva normativa.

4- La Transparencia Administrativa y las TICS

4.1- El impacto de las TIC en la Transparencia Administrativa

La vinculación de la transparencia con las TICs se aprecia desde el acta fundacional política de internet, que fue el llamado *Informe Gore* de 1993. Entre los nueve principios de la política pública, el noveno consistía en: “Proporcionar acceso a la información de las Administraciones Públicas y mejorar su política de compras”. Tal como se describe en el informe del Examen Nacional de Rendimiento (*National Performance Test*), la Administración debía tratar de asegurar que los organismos federales, de acuerdo con las Administraciones Locales y de los Estados, utilizaran la NII para ampliar la información disponible al público, asegurando que el inmenso caudal de información en poder de las Administraciones Públicas estuviera disponible a los ciudadanos de modo fácil y equitativo. Además, las políticas federales de compras de equipos y servicios de telecomunicaciones y de información se diseñarían para que promovieran un desarrollo técnico de alto nivel de la NII y para proporcionar incentivos atractivos para que el sector privado contribuyera al desarrollo de la NII. En este sentido, se adelantaba que no se trataba de “una profecía a largo plazo”. Asimismo, en el marco del punto (IX) relativo a las redes cívicas, se afirmaba que “el libre flujo de información entre las Administraciones públicas y el público era esencial para una sociedad democrática”, y las nuevas tecnologías suponían una enorme oportunidad de mejorar el flujo informativo¹⁸.

El papel protagonista que han adquirido las TIC en estos últimos años obliga a los diferentes agentes e instituciones que conforman nuestra sociedad a adecuarse a los nuevos tiempos. Entre las Administraciones públicas destaca el proceso de modernización y adaptación iniciado por las instituciones locales más próximas a los ciudadanos: los ayuntamientos. En este periodo de transformación, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ocupan un papel principal y nos

¹⁸ Se trata de “La Infraestructura Nacional de Datos (NII) de Estados Unidos de América: Agenda para la Acción”, de 1993, Documento promovido por Al Gore, Vicepresidente de los Estados Unidos de América que, bajo traducción de Rafael Fernández Calvo puede seguirse su texto completo en FERNÁNDEZ CALVO, Rafael “La Infraestructura Nacional de Datos (NII) de Estados Unidos de América: Agenda para la Acción (Informe Gore)”, en el monográfico Autopistas de la Información, reto del Siglo XXI, en la revista Novática nº 110 (Julio-Agosto 1994), disponible en <http://www.ati.es/novatica/1994/jul-ago/gore110.html> (fecha de consulta: 20/05/2014).

conducen a una nueva Administración local donde desaparecen las limitaciones de tiempo y espacio. Se produce una revolución en la prestación de servicios y un cambio en las relaciones que mantienen los ciudadanos con los ayuntamientos.

Las TIC están implicando un cambio significativo en los mecanismos a través de los que se canaliza la transparencia administrativa. Las TIC permiten a los ciudadanos participar activamente difundiendo información generada a partir de datos en formatos abiertos y procesables automáticamente, interactuar entre ellos y con las administraciones públicas así como personalizar la información del sector público. Además permiten una mayor participación de los ciudadanos en las administraciones públicas y un mayor desarrollo económico y social. Los ciudadanos pasan de ser observadores de la información del sector público, para ser difusores de información, pudiendo interactuar tanto con las administraciones públicas como con otros ciudadanos en este proceso (Mayo y Steinberg, 2007), (Fundación Telefónica, 2012).

Sin embargo, para que estos mecanismos sean reales y se pueda mejorar la transparencia de las administraciones públicas, es necesario regular el impacto de las TIC en los diferentes mecanismos e impulsar un cambio de la cultura administrativa. Asimismo, debe tenerse en cuenta que no cualquier información, documento o dato permite mejorar la transparencia administrativa. Es necesario que el objeto sobre el que se basa la transparencia sea de calidad (Cerrillo y Martínez; Galán Galán, 2007). En este sentido Meijer apunta que la transparencia mediada tecnológicamente puede amenazar a la confianza en las administraciones públicas (Meijer 2009, 266), ya que la administración es la responsable de la veracidad de la información, pero no de la reutilización de la información; es decir, de la difusión de la información por parte de los ciudadanos. Cuando los ciudadanos son los encargados de difundir la información del sector público puede ser útil establecer códigos de conducta y condiciones de reutilización que deberá concretar en este sentido cada administración pública (Cerrillo y Martínez, 2012).

Por consiguiente, para que las administraciones públicas faciliten la transparencia no sólo es necesario que se difunda información, sino también que se difunda de manera estructurada, abierta y procesable para que pueda ser fácilmente utilizable. (Guardián, 2010: 84).

4.2- Transparencia electrónica: Apertura de datos públicos y el gobierno abierto

Los datos de las administraciones públicas se están poniendo en línea para aumentar la rendición de cuentas, facilitar información útil sobre el mundo, y para hacer que las administraciones públicas del país y el mundo funcionen de manera más eficiente” (Berners- Lee, 2009).

La filosofía del espíritu del *Open data* es ofrecer datos que en sí mismos no ofrecen ningún valor y dotarlos de significado para convertirlos en conocimiento válido y con valor para los demás. En la actualidad esta muy en boga la idea de *Administración 2.0* o *E-gov 2.0*, lanzada por expertos como David Osimo¹⁹. Estos términos se refieren al uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.

El 18 de noviembre de 2009²⁰ se aprobó por unanimidad en Malmö (Suecia), la Declaración Ministerial sobre administración electrónica, en la que se insiste en la necesidad de centrar la e-administración en el ciudadano mediante servicios flexibles y personalizados, productos de información basados en la demanda (*usercentry*); la usabilidad de las aplicaciones de e-administración, la necesidad de involucrar a la sociedad y que ésta evalúe los servicios públicos electrónicos. De igual modo se invita a que los particulares estimulen y colaboren en la prestación de tales servicios.

En la Administración 2.0 es esencial la idea de Transparencia. El protagonismo y el impulso han venido dados con la noción *Open Government* de Barack Obama, en el que se establece que los departamentos ejecutivos y las agencias deben utilizar las nuevas tecnologías para facilitar información sobre sus actividades y decisiones en línea, fácilmente disponible para los ciudadanos. Ya en su discurso de embestidura, el presidente Barack Obama se comprometía a establecer un sistema de transparencia.

¹⁹ Accesible en: <http://\egov20.wordpress.com> (fecha de consulta: 19/03/2013)

²⁰ <http://goo.gl/QoZZ8> (fecha de consulta: 19/03/2013)

“Mi administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y la eficacia en el gobierno.”²¹

La transparencia es con la participación y la colaboración ciudadana elemento esenciales del gobierno abierto. Ciertamente, esta proclamación de la transparencia electrónica no es algo esencialmente nuevo puesto que figuraba como elemento esencial desde 1993. De hecho, hoy en día, sigue enfocándose hacia la reutilización de la información, la información pública como materia prima, algo hoy día rebautizado como *Open Data* y cuya finalidad es esencialmente económica, (Cotino, 2012).

Las TIC están facilitando la generación de informaciones de valor añadido. De esta manera la reutilización de la información del sector público permite que las empresas y los ciudadanos puedan añadir valor a la información del sector público ofreciendo al mercado, y en general a la sociedad, nueva información o servicios basados en la misma, (Cerrillo i Martínez, 2009b).

La reutilización consiste en el uso de documentos que obran en poder de las entidades del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública, según el artículo 3 de la Ley de Reutilización de la información del sector público, (Cerrillo i Martínez, 2009b).

Cerrillo (2009b) alerta sobre los riesgos que conlleva la reutilización de la información, ya que apunta que terceras personas pueden difundir información a través de medios electrónicos a fin de incrementar la transparencia administrativa, pero que el uso será distinto al propósito inicial que tenían esos documentos en la misión de servicio público para la que se produjeron.

²¹ El documento de referencia de Gobierno Abierto es el Memorando de Obama sobre “Transparencia y Open Government” de 8.12.2009, donde se señala que el gobierno debe ser transparente, participativo y colaborativo. Al mismo se accede en <http://goo.gl/aTB8P> (fecha de consulta: 06/12/2013). Del mismo surge una Directiva algo más concreta a cumplir por las agencias. El texto completo de la Directiva en <http://1.usa.gov/arNG2A> (fecha de consulta 06/12/2013).

La difusión de la información, a través de las TIC en la administración pública se realiza a través de los portales web de las administraciones, wikis, redes sociales (Facebook) o *microblogging* (twitter).

5- La Transparencia en la Administración Local

5.1- Aprobación del modelo de Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización

La Junta de Gobierno de la Federación de Municipios y Provincias ha aprobado un modelo de ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización, con fecha de 25 de mayo de 2014, con el objeto de aplicar y desarrollar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, a través del establecimiento de unas normas que regulen la transparencia de la actividad de la Entidad Local. También se pretende regular el ejercicio del derecho de reutilización y acceso a la información pública, estableciendo los medios necesarios para ello, que serán preferentemente electrónicos.

La transparencia y su consecuencia práctica, la participación, son dos principios fundamentales en los estados modernos. La Constitución Española los incorpora a su texto en forma de derechos, algunos de ellos fundamentales y, por tanto, de máxima importancia y protección.

El artículo 20.1.d señala el deber y el derecho “a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”. El artículo 23.1 señala “(...) a participar en los asuntos públicos, directamente (...)” y el artículo 105 b expone “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

El contexto social y tecnológico de los últimos años no ha hecho sino demandar con más fuerza estos derechos, garantizados en parte hasta el momento mediante

disposiciones aisladas como el artículo 37 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Estos derechos tienen asimismo su plasmación en el artículo 6.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, cuya disposición final tercera se refiere específicamente a las administraciones locales.

Por otra parte, el artículo 70 bis. 3 de la Ley //1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la Ley 57/2003 , de 16 de diciembre , de medidas para la modernización del gobierno local, establece literalmente con una redacción similar a la citada disposición final:

“... las entidades locales, y especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas. Las Diputaciones provinciales Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado”.

Este precepto debe ser puesto en conexión con el nuevo párrafo ñ) del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, según el cual corresponde a los Ayuntamientos la promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Tanto la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, como la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, junto con otras normas recientes o actualmente en tramitación reguladoras del llamado “gobierno abierto”, nos permiten afirmar que las Entidades Locales tiene suficiente base jurídica para implantarlo, siendo uno de sus pilares esenciales el citado principio de transparencia. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en su disposición final novena establece que “los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años ara adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley”. A tal efecto, las Entidades Locales han de iniciar un proceso interno de adaptación a dicha norma, siendo conveniente, entre otras medidas, regular integralmente la materia a

través de una ordenanza. Una de las finalidades por tanto, de la Ordenanza es, junto a la habitual de desarrollar la ley, generar un incentivo e iniciar la efectiva implantación en las Entidades Locales de las medidas propias de los gobiernos locales transparentes, con un grado de anticipación y eficacia muy superior al que derivaría de un escenario huérfano de Ordenanzas, o con alguna de ellas dictada aisladamente. En este sentido la Ordenanza tiene un doble objetivo: el regulatorio y el de fomento de la efectividad del principio de transparencia.

En cuanto a la identificación de este gobierno abierto y sus principios (transparencia, datos abiertos, participación, colaboración) con la administración local, no cabe ninguna duda. Gobierno abierto es aquel que se basa en la transparencia como medio para la mejor consecución del fin de involucrar a la ciudadanía en la participación y en la colaboración con lo público. El Gobierno Abierto se basa en la transparencia para llegar a la participación y la colaboración. Se considera que es el momento de ser conscientes de que en la sociedad aparece un nuevo escenario tras la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones a principios del siglo XXI. Un gobierno que no rinde cuentas ante el ciudadano no está legitimado por el mismo. Dado que la Administración local es la administración más cercana al ciudadano y el cauce inmediato de participación de este en los asuntos públicos, parece ser sin duda la más idónea para la implantación del Gobierno Abierto. Igualmente se debe tener muy en cuenta que en el presente momento histórico dicha participación se materializa fundamentalmente a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), si bien no cabe ignorar mecanismos no necesariamente “tecnológicos” como la iniciativa popular (artículo 70 bis. 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril) o los presupuestos participativos.

En cuanto a la participación ciudadana, históricamente la legislación sobre régimen local ha venido regulándola de forma amplia, tanto a nivel organizativo como funcional, legislación que podía y debía completarse con una Ordenanza o Reglamento de Participación (artículo 70 bis.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril). En cuanto a la articulación de la participación ciudadana a través de las tecnologías de la información y la comunicación, tampoco puede considerarse una novedad, y como hemos visto hace más de una década se recoge en la Ley 7/1985, de 2 de abril, uniendo y vinculando el impulso de la utilización de las TIC con el fomento de la participación y la

comunicación a los vecinos y también, como medio para la realización de encuestas y consultas ciudadanas. Todos estos derechos de participación presuponen un amplio derecho de información, sin el cual su ejercicio queda notablemente desvirtuado.

La estructura de la Ordenanza se divide en siete capítulos. En el capítulo I, bajo el título de “Disposiciones Generales”, se establece el objeto de la norma, que es la regulación de la transparencia de la actividad de la Entidad Local, así como del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. La Ordenanza se aplicará no solo a la Administración matriz, sino en su caso a todas las entidades dependientes a través de las cuales también ejerce su actividad la entidad pública principal, incluidas las empresas privadas, contratistas y concesionarias de servicios. Todas estas entidades tienen la obligación de ser transparentes, para lo cual deben cumplir las condiciones y tomar las medidas establecidas en el artículo 3. En relación con estas obligaciones, los ciudadanos ostentan los derechos que vienen enunciados en el artículo 4, que podrán ejercerse presencialmente o por vía telemática en igualdad de condiciones, estando prevista en todo caso la creación de una unidad responsable de la información pública. Concluye el capítulo I con el establecimiento de los principios generales por los que se va a regir la regulación contenida en la Ordenanza.

El capítulo II, dedicado a la información pública, a partir de la definición de la misma contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, regula, en primer lugar, las distintas formas que tiene las personas de acceder a la información pública. A continuación, se establecen los distintos requisitos que han de tener los datos, contenidos y documentos que conforman dicha información a los efectos de la Ordenanza. Finalmente, se desarrollan las limitaciones generales al acceso a la información pública, siendo los únicos límites los establecidos expresamente en el artículo 10 o en la normativa específica, siendo objeto de especial protección los datos de carácter personal de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de dicha Ley y el artículo 11 de la presente Ordenanza.

En el capítulo III se regula la transparencia activa, eso es, la información pública que las entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Ordenanza deben publicar de oficio por ser la más representativa de la actividad de la Administración local y la de

mayor demanda social. Dicha información se publicará por medios electrónicos: en las sedes electrónicas, páginas webs institucionales o portales de transparencia de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ordenanza. La información pública que será objeto de publicación activa por parte de las entidades enumeradas en el artículo 2, será la detallada en los artículos 16 a 22, dividida en los siguientes apartados: información sobre la institución, su organización, planificación y personal; información sobre altos cargos y personas que ejercen la máxima responsabilidad de las entidades; información de relevancia jurídica y patrimonial; información sobre contratación, convenios y subvenciones; información económica, financiera y presupuestaria; información sobre servicios y procedimientos; e información medioambiental y urbanística.

El capítulo IV regula la transparencia pasiva, es decir, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, cuya titularidad corresponde a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, sin previa exigencia de condición alguna de ciudadanía, vecindad o similar. La posible denegación del acceso a dicha información se realizaría en base a alguno de los límites previamente regulados, cuando, previa resolución motivada y proporcionada, quede acreditado el perjuicio para aquellas materias y no exista un interés público o privado superior que justifique el acceso. Para el ejercicio del derecho regulado en este capítulo, la ordenanza establece un procedimiento ágil cuya resolución, y en el supuesto de que sea desestimatoria, puede ser objeto de la reclamación potestativa a que hace referencia el artículo 23 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En el caso de resolución estimatoria, la información pública se facilitará junto con dicha resolución o, en su caso, en un plazo no superior a diez días desde la notificación.

El capítulo V se dedica a la transparencia colaborativa, regulando el régimen de reutilización de la información pública, cuyo objetivo fundamental es la generación de valor público en la ciudadanía en los ámbitos social, innovador y económico. Esta reutilización no se aplicará a los documentos sometidos a derechos de la propiedad intelectual o industrial, sin perjuicio del resto de límites establecidos en la normativa vigente en la materia, particularmente en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. En todo caso y con carácter general, toda la información publicada o puesta a disposición será reutilizable siguiendo la

modalidad sin sujeción a condiciones, lo que conlleva la no necesidad de autorización previa y la gratuidad del acceso y reutilización, salvo que en ella se haga constar expresamente lo contrario y siempre que se cumplan las condiciones de accesibilidad así como las establecidas en el artículo 35 de la Ordenanza, y se satisfaga, en su caso, la exacción que corresponda.

El capítulo VI regula en su sección primera, el régimen de quejas y reclamaciones por vulneración de la misma, estableciendo en primer lugar la posibilidad de presentar quejas cuando la Administración no cumpla sus obligaciones en materia de publicidad activa, a fin de evitar tener que solicitarla a través del procedimiento regulado en el capítulo IV. En segundo lugar, se regula la reclamación ante el Consejo de Transparencia y buen Gobierno, con carácter potestativo y previa a la impugnación en vía contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La sección segunda regula el régimen sancionador en materia de reutilización de la información pública local. Se tipifican las infracciones clasificándolas en muy graves, graves y leves y se establece un régimen sancionador.

Por último, el capítulo VII regula el sistema de evaluación y seguimiento de la norma, que establece la competencia general de la Alcaldía-Presidencia para el desarrollo, implementación y ejecución de la misma, dictando en su caso las medidas organizativas, así como de formación, sensibilización y difusión que correspondan. Asimismo, los objetivos y actuaciones para el desarrollo y mantenimiento de la transparencia se explicitarán en planes anuales. El resultado de las labores de evaluación y seguimiento de la ejecución de esos planes y medidas será objeto de una memoria que, anualmente, elaborará el servicio responsable en colaboración con el resto de los servicios.

5.2- Sistemas de medición de transparencia en los portales web de las Administraciones Locales españolas

Ante la deficiencia y tardía normativa en esta materia algunas Organizaciones No Gubernamentales, en especial Transparencia Internacional²², empezaron a analizar la

²² Accesible en: <http://www.transparencia.org.es> (fecha de consulta: 20/03/2013).

transparencia en diferentes administraciones españolas, con el objetivo de evaluar la transparencia informativa en las webs institucionales. Transparencia Internacional, fundada en 1993, es una organización global no-gubernamental y no-lucrativa que se dedica a reducir la corrupción. Desde 1995 elabora un índice de Percepción de Corrupción, para el estudio de la dimensión del problema. Cada año publica una tabla en la que de forma resumida, se dan a conocer los resultados de un estudio basado en los testimonios de empresarios y analistas y público en general. Este organismo tiene como fin asegurar la responsabilidad y transparencia de los gobiernos y reducir la corrupción a nivel nacional e internacional.

Por otro lado, el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la ciudadanía plural de la UAB, ha elaborado un Mapa de las Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local en Cataluña. El mapa es una herramienta periodística que tiene como finalidad evaluar los recursos que los ayuntamientos ofrecen en sus webs para hacer efectivos los derechos a la información pública y el derecho a la participación ciudadana en el control democrático. Esta herramienta se basa en el artículo 23.1 de la Constitución Española (1978), que expone el Derecho de los Ciudadanos y Ciudadanas “a participar en los quehaceres públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. También en la Ley de Bases de Régimen Local (1985), en el artículo 69, que establece que “las corporaciones locales deben facilitar la información más amplia sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”.

5.2.1- Transparencia Internacional España: Índice de Transparencia en los Ayuntamientos (ITA)

Transparencia Internacional España parte de la base que la transparencia es un importante objetivo de la sociedad actual, y que está inherentemente unida al derecho a saber de los ciudadanos, que exigen de forma creciente estar suficientemente informados y tener un mayor grado de participación en las decisiones que les afectan. De acuerdo con estos principios, y de los objetivos generales y la estrategia de TI como organización global, TI-España ha asumido el compromiso social de propiciar de forma permanente y continuada el incremento del nivel de información y apertura informativa

que las distintas instituciones públicas españolas generen para conocimiento de la ciudadanía.

De acuerdo con los anteriores objetivos, TI-España ha venido elaborando y publicando en estos últimos años, cuatro Índices de Transparencia. Por un lado, se encuentra el tema que nos ocupa, relacionado con el sistema de medición del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos; por otro lado, otros sistemas de medición de Transparencia en otros organismos públicos, como son: El Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas; El Índice de Transparencia de la Gestión del Agua; El Índice de Transparencia de las Diputaciones y El Índice de Transparencia de los Parlamentos. Mediante estos Índices se trata, en definitiva, de hacer frente al problema del déficit de información pública y la falta de transparencia por parte de numerosas instituciones públicas españolas, tratando además de contribuir con ello a reducir los riesgos de corrupción en las mismas.

El Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) está orientado a conocer y comparar el nivel efectivo de transparencia y de apertura informativa de los ayuntamientos para con los ciudadanos y vecinos de los municipios, y ante la sociedad en general. En las últimas ediciones del ITA, se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España, esto es, aquellos que tienen una población superior a los 65.000 habitantes, los cuales en conjunto acumulan más de la mitad de la población española.

El Índice de Transparencia en los Ayuntamientos (ITA) constituye una herramienta para medir el nivel de transparencia ante los ciudadanos y la sociedad de los Ayuntamientos españoles. El año 2009 fue el segundo año de aplicación del ITA, en el que se evaluaron los 110 mayores Ayuntamientos de España, y ello a través de un conjunto integrado de 80 indicadores.

Las cinco Áreas de transparencia que se evalúan en el ITA son, por un lado, la información sobre la Corporación municipal; las relaciones con los ciudadanos y la sociedad, en segundo lugar; la Transparencia económico-financiera, en tercer lugar; la Transparencia en las contrataciones de servicios y por último, la Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas. Con la aplicación de ese conjunto de 80

indicadores, cada Ayuntamiento obtiene una puntuación individual, de forma que surge un Ranking o Clasificación del nivel de transparencia de los 110 Ayuntamientos citados²³.

Otro objetivo del ITA, además de esta evaluación del nivel de transparencia, es fomentar la cultura informativa de los propios Ayuntamientos, ya que se les ofrece la posibilidad, durante un plazo determinado, de que incorporen en sus respectivas Webs la información solicitada por TI-España, lo cual contribuye, aparte de mejorar sus respectivas puntuaciones en el ITA, a lograr un aumento del nivel de la información útil e importante que estas corporaciones ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad.

A través del ITA se busca, en definitiva, propiciar un mayor acercamiento de los Ayuntamientos a los ciudadanos, fomentando el aumento de la información que éstos reciben de las corporaciones locales, tanto sobre la situación de los propios Ayuntamientos, como sobre las actividades que realizan, y también sobre las prestaciones y servicios a los que pueden acceder los propios ciudadanos.

5.2.2- Mapa Infoparticip@

El Mapa de las Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local es una herramienta de periodismo político, que permite evaluar los recursos que los ayuntamientos ofrecen en sus webs corporativas. El objetivo es hacer efectivos el derecho a la información pública y el derecho a la participación en el control democrático de los ciudadanos.

El Mapa es un producto del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona, resultado de haber realizado un trabajo similar a lo largo del año 2012 en relación con los 947 ayuntamientos de Cataluña (el Mapa de las Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local²⁴). A partir de 2013 se amplió a los municipios de otras 7 comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Canarias, Ceuta, Galicia, Madrid y Melilla) gracias a la

²³ Véase la evaluación de los 110 Ayuntamientos evaluados por Transparencia Internacional, en el siguiente enlace: http://www.transparencia.org.es/ITA_2012/INDICE_ITA_2012.htm (fecha de consulta: 23/06/2014).

²⁴ Accesible en: www.infoparticipa.cat/bones-practiques (fecha de consulta: 15/06/2014)

vinculación a este proyecto de investigadores y colaboradores de otras 8 Universidades y a la financiación recibida por parte del Ministerio de Economía y Competitividad.

El Mapa Infoparticip@²⁵ publica los resultados de las evaluaciones efectuadas en las webs de los Ayuntamientos de los municipios que pertenecen a las ciudades comunidades autónomas. La evaluación se extrae a partir de 41 indicadores agrupados en 4 bloques, que tratan sobre quiénes son los representantes políticos, cómo éstos gestionan los recursos colectivos, cómo informan y qué instrumentos ofrecen para la participación ciudadana. De este modo, los responsables políticos y técnicos disponen de unos criterios básicos para decidir la información que es imprescindible que publiquen en las webs. Además, en el Mapa se representan los resultados de las evaluaciones destacando los ejemplos de excelencia que pueden servir para que los demás mejoren la información que publican. A parte, también se pueden consultar estadísticas de grupos de municipios seleccionados por distintos criterios, como el número de habitantes, la capitalidad, o el partido político del alcalde o la alcaldesa.

6- La Transparencia en la Comunicación Pública

6.1 - Gabinetes de Comunicación en la Administración Pública Local

La política de comunicación forma parte de la estrategia general de todas las organizaciones y, por lo tanto, está supeditada a esa estrategia general; no se puede definir una estrategia para comunicar algo si previamente no se ha definido el contenido que se debe comunicar.

Acertar con la política de comunicación no sólo ayuda a informar de las decisiones tomadas, a definir sus elementos críticos, a comprender por qué han sido tomadas esas decisiones, a establecer sus grados y mecanismos de gestión, sino también es un elemento fundamental en la construcción de una organización cohesionada, flexible, ágil, participativa y democrática.

²⁵ Accesible en: <http://mapainfopublica.com/es> (fecha de consulta: 15/06/2014)

Las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información están provocando una redefinición del rol de los gabinetes de comunicación.

La necesidad de hacer públicas determinadas acciones ha concedido una notable influencia a estos gabinetes, que en la actual sociedad de la información han logrado convertirse en una pieza fundamental dentro del organigrama de las diferentes estructuras para las que trabajan, siendo previsible que en un futuro todavía alcancen mayor relevancia.

Las antiguas estructuras de los gabinetes, centradas esencialmente en controlar las referencias aparecidas en los medios de comunicación, en el envío de notas de prensa y en la elaboración de dossiers de información internos, han de ser obligatoriamente replanteadas en la sociedad de la información en la que estamos inmersos. Es aquí donde entra en juego la utilización masiva de internet para desempeñar las diferentes tareas asignadas.

El principal objetivo de los Gabinetes de Comunicación será mediar entre la institución y los ciudadanos. Deberán participar en la construcción de una administración transparente, aportando el máximo de información, para ello harán uso tanto de su página web, como de los medios de comunicación propios y ajenos.

Las Instituciones Públicas en España se enfrentan a un cambio en su relación con los ciudadanos. Se ha evolucionado hacia una administración que tiene presente a los administrados y por ellos se hace transparente, puesto que el adecuado funcionamiento del sistema democrático requiere contar con su opinión. Para ello, como señala Dader (2002), es preciso potenciar la creación y consolidación de Redes facilitadoras de contactos o deliberación directa entre políticos y ciudadanos, por lo que las nuevas tecnologías van a jugar un papel importante (correos electrónicos, foros y tertulias de interpelación directa a líderes o altos cargos, etc.). Pero también van a ser fundamentales las Redes que suministran información directa, posibilitando el acceso a las bases de datos de los organismos públicos, así como a enclaves cibernéticos donde se exponga lo tratado en los órganos de gobierno.

6.1.1- Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública

El Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública elaborado por el Laboratorio de Comunicación Pública de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) el año 2003, y el apoyo del Colegio de Periodistas de Cataluña, recoge una serie diez principios básicos sobre las “buenas prácticas” que deben ejercer los medios locales de titularidad pública -prensa escrita, radio, televisión, webs municipales y ciudadanas- en cumplimiento del artículo 139 de la Ley de Régimen Local. Ésta establece que: “las corporaciones locales tienen que facilitar la información más amplia sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”. Asimismo, también establece que “las formas, los medios y los procedimientos de participación que las corporaciones establezcan en el ejercicio de su potestad de autoorganización no pueden en ningún caso disminuir las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley”.

El Decálogo es una herramienta que insta a las corporaciones locales a adquirir el compromiso de informar y atender a los ciudadanos con calidad y transparencia y de ofrecer una información plural y amplia sobre su actividad, así como de facilitar y potenciar la participación de toda la ciudadanía en la vida social del municipio.

1- Tienen que actuar como elementos cohesionadores del municipio

Tienen que hacer «pueblo» o «ciudad» fomentando la identidad local, dando a conocer sus orígenes, las movilizaciones, las diferentes condiciones sociales de las mujeres y hombres que con sus actuaciones y relaciones dan vida plural a cada municipio, las tradiciones y las actividades cotidianas: económicas, culturales, sociales, políticas... y los proyectos de futuro.

2- Tienen que informar de una manera veraz, plural y transparente

Tienen que dar cuenta de la gestión que hace el equipo de gobierno mostrando las diferentes sensibilidades políticas que se han expresado en las urnas. A través de la crónica periodística del pleno municipal, tienen que explicar las diferentes propuestas de actuación y reflejar los puntos de vista de los diferentes grupos políticos representados y las votaciones emitidas.

3- Tienen que ser un referente informativo para la ciudadanía

Los profesionales responsables de los medios de comunicación local de titularidad pública tienen que poder consolidarlos de acuerdo con las características de cada municipio y con una periodicidad regular (diaria, semanal, quincenal o mensual). Tienen que ofrecer alternativas informativas plurales ante el resto de medios locales, autonómicos o nacionales. No tienen que estar supeditados a los cambios que se produzcan en los equipos de gobierno o cada vez que se celebren elecciones. En periodos electorales, tienen que ser un vehículo comunicativo clarificador de las diferentes opciones políticas.

4- Tienen que fomentar el debate público para la participación democrática

Los medios de comunicación escritos tienen que dar un tratamiento periodístico profesional a las informaciones y tienen que insertar espacios de opinión de los cargos electos, de los grupos

políticos, de técnicos especializados, de representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas que quieran intervenir. El editorial tiene que reflejar la opinión de la publicación y no tiene que estar firmado por el alcalde o alcaldesa. En los medios audiovisuales se tiene que fomentar tertulias y programas de debate plurales. A través de Internet, se tienen que promover consultas populares, foros, etc., además de ofrecer soluciones fáciles a problemas concretos y trámites burocráticos.

5- Tienen que promover las actividades de la sociedad civil y el asociacionismo

Los medios de comunicación local de titularidad pública tienen que potenciar el asociacionismo y la iniciativa social mediante la publicación o difusión de todas las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, especialmente a través de la agenda de actividades u otros formatos informativos.

6- Tienen que evitar el partidismo y la falta de profesionalidad

Mediante un tratamiento contrastado y lo más completo posible de las principales informaciones, dando voz a los diferentes protagonistas, rindiendo cuentas de la gestión realizada y fomentando la participación ciudadana. Los medios no se pueden utilizar como herramienta de propaganda política del partido o la coalición que detenta el poder.

7- Tienen que despertar el interés de la ciudadanía

Mediante la utilización de un lenguaje claro, preciso, respetuoso con la diversidad de hombres y mujeres de las diversas procedencias y condiciones sociales que dan vida al municipio, al alcance del gran público, con titulares comprensibles y atractivos. Tienen que generar procedimientos que favorezcan la identificación y la implicación de la ciudadanía en la información y la participación democrática.

8- Tienen que estar dotados de los recursos humanos y técnicos necesarios

Tienen que tener profesionales que reciban una remuneración adecuada a las tareas que realizan y que dispongan de los recursos técnicos necesarios, siempre respetando el código deontológico que rige la profesión periodística.

9- Tienen que funcionar a través de órganos de gestión participativos

Los medios de comunicación local de titularidad pública tienen que funcionar con estructuras organizativas – consejos editoriales o consejos de administración – que garanticen la profesionalidad de las personas que trabajan y la participación del conjunto del consistorio, de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía local.

10- Se tienen que gestionar ajustándose a las posibilidades económicas de cada municipio

Las instituciones u organismos públicos que gestionen los medios de comunicación local de titularidad pública tienen que diseñar planes municipales de comunicación a partir de un diagnóstico y un análisis de la situación comunicacional local y tienen que definir los objetivos que se tienen que lograr estableciendo los recursos humanos y técnicos y las dotaciones económicas necesarios, siempre de acuerdo con las posibilidades y necesidades de cada municipio.

7- Diagnósis de la aplicación Infoparticip@ en una Administración Pública Local: la experiencia de Badia del Vallès

7.1- Badia del Vallès

Ciudad Badia, Badia y Badia del Vallès son los tres nombres con los que se ha conocido al municipio durante sus primeros veinte y siete años de historia.

Ciudad Badia nació como proyecto en los años 60 en Madrid. El Ministerio de la Vivienda encargó al Instituto Nacional de la Vivienda la construcción de unas 12.000 viviendas de tipo social en la provincia de Barcelona, de las cuales, tan solo se llegaron a construir 5.372, mediante la Obra Sindical del Hogar.

Para su construcción se expropiaron 887.441,82 m² de los municipios de Sabadell, Cerdanyola del Vallés y Barberá del Vallés. Las obras se iniciaron a finales de los años sesenta y principios de los setenta y terminaron en 1973, pero, las viviendas no se empezarían a ocupar hasta 1975, cuando fue inaugurada por los, entonces, Príncipes de España, el 14 de julio de ese mismo año.

El régimen jurídico que adoptó la entonces llamada Ciudad Badia fue la creación de una Mancomunidad, con los municipios de Cerdanyola del Vallés y Barberá del Vallés. La gestión administrativa pasó por la creación de una Comisión Gestora entre estos dos municipios, en la que, cada dos años, los alcaldes se intercambiaban los cargos: un ocupaba la presidencia y el otro la vicepresidencia.

Desde la finalización de las obras, se detectaron una serie de déficits de equipamientos y de infraestructuras que originaron que durante las décadas de los setenta y los ochenta se definieran los rasgos más característicos de Badia: por una parte, la aparición entre la ciudadanía de un fuerte carácter reivindicativo, y por otro, un importante movimiento vecinal asociativo que fue creando un sentimiento de pueblo, y que irá incorporando, paulatinamente, a la mayoría de la población en la lucha para alcanzar las carencias de servicios que sufría la ciudad (colegios, guarderías, centros de asistencia médica, ayuntamiento, biblioteca, etc.).

Este proceso de construcción de la ciudad poniendo de relieve las enormes dificultades que entrañaba, para los ciudadanos de Badia, la dependencia orgánica a otros municipios, lo que hizo que apareciera una fuerte voluntad para convertir la ciudad en un municipio independiente. Fruto del consenso de todas las fuerzas políticas y de la sociedad, el 9 de febrero de 1994, el Parlamento de Cataluña, en sesión plenaria, aprobó la Ley 1/94 de 22 de febrero de creación del municipio de Badia del Vallés.

El 14 de abril de 1994, cuando se constituyó por primera vez el nuevo consistorio, nació el municipio más joven de Cataluña.

En el artículo 1 de la Ley 1 /1994, de 22 de febrero, se establece, por razones de interés público y social, una financiación transitoria especial, que se desarrolla en la disposición transitoria tercera. Este período transitorio se fijó en diez años , durante los cuales la Administración de la Generalidad se hacía cargo de la financiación de los servicios no obligatorios existentes a la entrada en vigor de la ley.

Mediante la disposición adicional tercera de la Ley 4 /2000, de 26 de mayo , de medidas fiscales y administrativas, se modificó el sistema de actualización anual de la aportación de la Generalitat de Catalunya, que pasó de hacerse atendiendo a la evolución presupuestaria de la Administración de la Generalitat, a realizarse de acuerdo con la evolución del índice de precios de consumo (IPC), a partir del ejercicio del año 2000.

Una vez finalizado el periodo de diez años de la financiación prevista por parte de la Administración de la Generalitat de Catalunya , los servicios no obligatorios existentes a la entrada en vigor de la Ley 1/1994 , de 22 de febrero (13 de abril de 2004), el Ayuntamiento de Badia del Vallés manifestó que se mantenía la situación de insuficiencia de la hacienda municipal y solicitó a la Generalidad de Cataluña la aprobación de una fórmula transitoria de financiación hasta la aprobación definitiva de un nuevo sistema de financiación especial para garantizar la viabilidad económica del municipio . Esta fórmula transitoria se articuló mediante la prórroga de la disposición transitoria tercera de la Ley 1 /1994, de 22 de febrero: hasta el 31 de diciembre de 2005 , mediante la disposición final tercera de la Ley 11/2004 , de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2005, y posteriormente hasta el 31 de diciembre de 2006 , a través de la disposición final cuarta de la Ley 20 /2005, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2006.

El 31 de julio de 2007 se formalizó un convenio entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Badia del Vallés, relativo a la prórroga del sistema de financiación establecido para este municipio por la disposición transitoria tercera de la Ley 1/1994. En el expositivo sexto , ambas partes expresaban que consideraban conveniente el establecimiento de un nuevo sistema de financiación compensatorio, que deberá prever

la ley y que sustituya la reiterada disposición transitoria tercera de la Ley 1/1994, de 22 de febrero, con carácter transitorio y decreciente , con el objetivo exclusivo de cubrir el lapso temporal hasta la normalización de la hacienda municipal de Badia del Vallés . El convenio establecía asimismo, unas cuantías de aportación con horizonte final del año 2018, acordando establecer a partir de esta fecha un futuro marco de relaciones y financiación una vez analizada la estructura financiera del Ayuntamiento .

La realidad de estos años, después de 19 años de la creación del municipio de Badia, permite constatar que no se han alcanzado los objetivos fijados en el convenio para mejorar la base fiscal del municipio y hace pertinente definir por ley un nuevo sistema de financiación especial o diferenciado que garantice la viabilidad económica del municipio y tenga en cuenta la experiencia acumulada.

La experiencia muestra que el verdadero problema radica en la insuficiencia de base fiscal del municipio, que hace que las previsiones contenidas en el mencionado convenio de financiación lleven indefectiblemente a la insostenibilidad financiera del municipio, ya que persiste un déficit que es estructural. Esta insuficiencia de base fiscal, que se describe en el anexo A de la proposición, tiene además un carácter permanente, en la medida en que no se puede superar por la acción ni las decisiones de la administración municipal, ya que viene condicionada por la realidad territorial y socioeconómica del municipio, reconocida y aceptada por la propia Ley de creación y que hace de Badia del Vallès un municipio especial muy diferenciado del resto de municipios de Cataluña.

En la actualidad el municipio ha abierto un proceso participativo para recoger avales entre la ciudadanía y llevar al Parlament de Catalunya, una propuesta de modificación de Ley 1/1994 de creación del municipio.

El principal impuesto del que se nutren los ayuntamientos es mucho más bajo que la media de municipios, los ingresos que llegan a través de los impuestos sólo representan el 30%, la mitad que en el resto de ciudades. Este déficit se compensa a través de la aportación que se recibe a través del convenio de financiación que Badia tiene firmado con la Generalitat de Catalunya desde 2007, que representa un 30% del total de ingresos. Dada la coyuntura de crisis económica de estos últimos años, las aportaciones de la

Generalitat han sufrido retrasos, dificultando la gestión municipal, por lo tanto se pretende blindar por la ley dicha aportación.

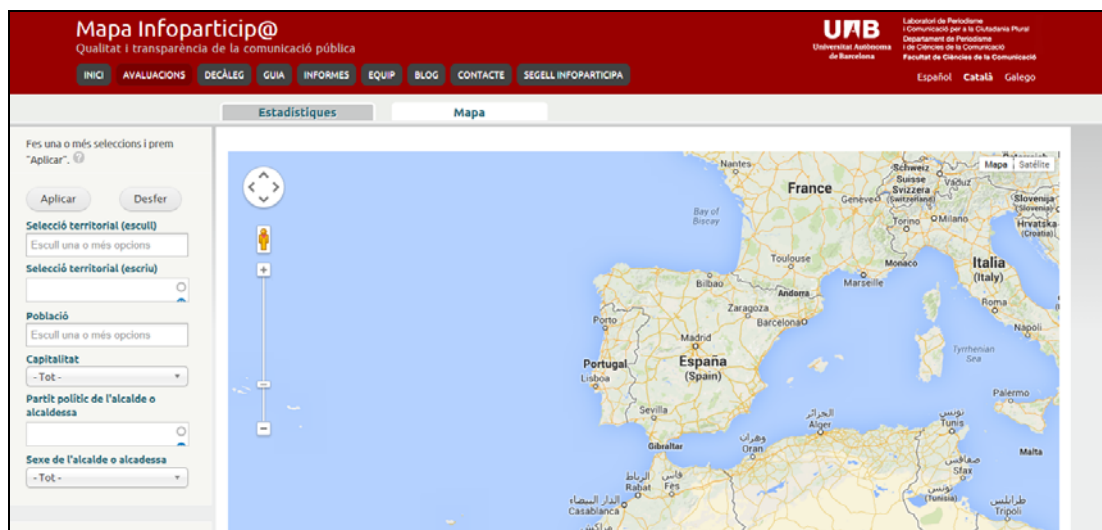
La modificación de la Ley 1/1994, de 22 de febrero, de creación de Badia del Vallés, pretende el reconocimiento del déficit estructural que sufre la ciudad, derivado de las características singulares del municipio. Badia del Vallés sólo tiene un Km2 sin posibilidad de ampliar el territorio para atraer actividad económica. La vivienda de Badia está protegida en su totalidad, por lo tanto su valoración catastral es un 30% más baja y como consecuencia, el IBI es más bajo, a pesar de haberse realizado una revisión catastral en 2008.

7.2- Diagnòsis de la transparència en la web institucional del Ajuntament de Badia del Vallès

El Mapa Infoparticip@²⁶ es la versión más reciente del Mapa de las Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local, una plataforma en línea que fue desarrollada en 2012 por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la UAB con el propósito de colaborar a subsanar la falta de una legislación sobre transparencia que finalmente en España ha sido aprobada en diciembre de 2013.

Figura 2: Herramienta Mapa Infoparticip@

²⁶ El Mapa Infoparticip @ se ha desarrollado gracias al apoyo de un proyecto I + D + I concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad (2013-2015) liderado por la directora del LPCCP de la UAB , Amparo Moreno Sardà , catedrática emérita del Departamento de Periodismo de la UAB, en el que participan investigadores de otras 8 universidades (Girona, La Laguna , Málaga , Rey Juan Carlos, San Jorge, Santiago de Compostela, Politécnica de Cataluña y Vic) .



Fuente: elaboración propia
 Disponible: <http://mapainfoparticipa.com/es/mapes>

La evaluación se realiza a partir de 4 bloques de preguntas básicas: quiénes son los representantes políticos, como se gestionan los recursos colectivos, como se informa de la gestión, y qué herramientas se proporcionan para la participación. Estas preguntas se desdoblan en otras 41, relacionadas con la legislación sobre régimen local, la legislación sobre administración electrónica o otras que se han incorporado por considerarse necesarias.

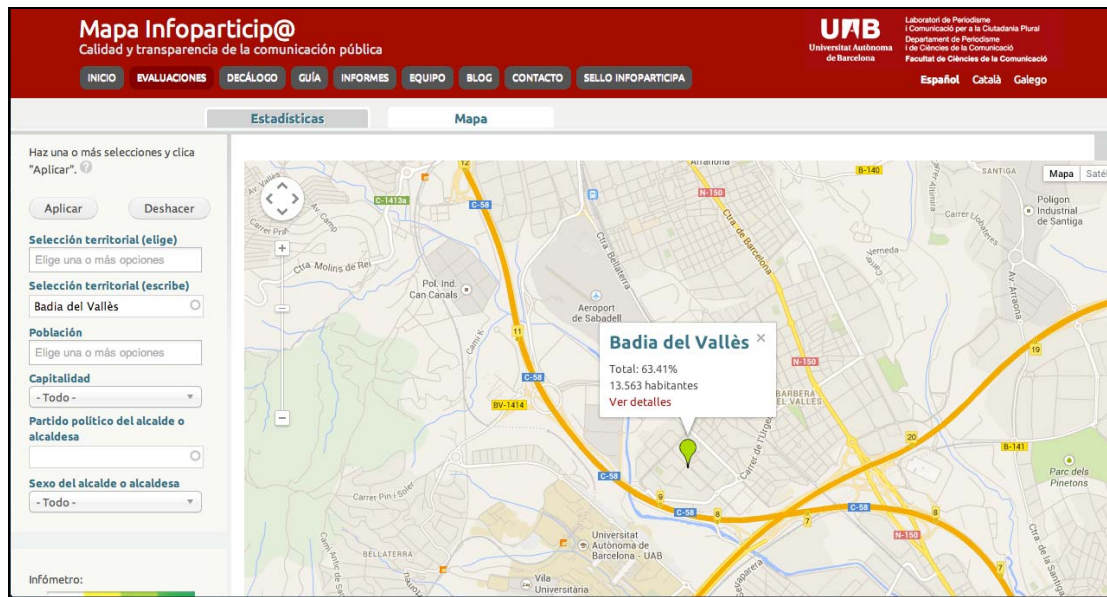
En Cataluña, los resultados de la 1ª evaluación de las webs de los 947 ayuntamientos que realizó el LPCCP de la UAB (de abril de 2012 a 15 de mayo de 2013) pusieron de manifiesto que la información de estas páginas era muy insuficiente y deficiente: sólo 64 cumplían con más del 50 % de los indicadores y obtuvieron un aprobado . A medida que se han ido realizado diversas oleadas de evaluaciones (del 23 de mayo 2013 al 31 de enero de 2014), el equipo del LPCCP de la UAB decidió impulsar la concesión de un distintivo como un aliciente y creó el Sello Infoparticipa a la calidad y la transparencia de la comunicación pública local en el que ha colaborado el equipo de la Universidad de Vic .

La experiencia del Ayuntamiento de Badia del Vallès

Badia del Vallès tiene una población de 13.563 habitantes. El análisis de su web corporativa pertenece al análisis que se realiza del grupo de municipios de Cataluña que

poseen entre 10.001 y 50.000 habitantes. La última evaluación se realizó el 2 de abril de 2014.(pie de página con link).

Figura 3: Evaluación del Ayuntamiento de Badia del Vallès a través del Mapa Infoparticip@



Fuente: elaboración propia

Herramienta disponible en:

http://mapainfoparticipa.com/ca/mapes?shs_term_node_tid_depth=All&term_node_tid_depth=Badia+del+Vall%C3%A8s&field_captalidat_municipio_tid=All&field_ppoln_tid=&field_sxen_tid=All&=Aplicar

Diagnosis de la web corporativa del Ayuntamiento de Badia del Vallès

La evaluación se realiza a partir de 4 bloques de 41 preguntas básicas: el primer bloque agrupa cuestiones sobre los representantes políticos; el segundo bloque, trata de cómo se gestionan los recursos colectivos; el tercer bloque se refiere a cómo se informa de la gestión, y por último, el cuarto bloque contiene preguntas para conocer las herramientas que se proporcionan para la participación.

Figura 4: Pàgina Web municipal del Ayuntamiento de Badia del Vallès



Fuente: elaboración propia
 Disponible en: <http://www.badiadelvalles.net/>

Primer bloque. Quiénes son los representantes políticos

El primer bloque de indicadores que se solicitan para evaluar la web municipal se refiere a los representantes políticos. En este bloque se han validado 3 de los 6 indicadores exigidos.

En primer lugar, se requiere la información básica sobre la alcaldesa, incluyendo nombre, apellidos, foto y partido político. Los criterios de validación indican que esta información puede aparecer publicada, tomando en cuenta diversas recomendaciones.

Por un lado, se aconseja que estén las tres informaciones en el apartado Ayuntamiento/Consistorio, junto con la de los otros miembros pertenecientes a los distintos partidos políticos que resultaron elegidos. Otra opción es que la información aparezca en el apartado del espacio propio del alcalde/alcaldesa o en el titulado “Alcaldía”. Por último, que la información aparezca separada en dos sitios, en “Saludo del Alcalde/sa”, el nombre, apellidos y la foto, y en composición del Consistorio, la información sobre el partido político. En este sentido se recomienda la a primera opción , ya que es la que facilita más el acceso en cuanto a su ubicación; la segunda opción se la considera aceptable, siendo la última opción la más deficiente. La razón es que se considera que el hecho de incorporar esta información disgregada, dispersa los datos fundamentales sobre la persona que ostenta la máxima representación del municipio. También se recomienda que la foto sea de una tipología adecuada para una página institucional.

Por lo que se observa en referencia a este indicador, el Ayuntamiento de Badia del Vallès cumple con este requisito, aunque sería mejorable, puesto que se adapta a la última opción, siendo la menos recomendable.

Figura 5: Saludo Alcaldesa en la página web del Ayuntamiento de Badia del Vallès



Fuente: elaboración propia
 Disponible en: <https://www.badiadelvalles.cat/formulari.php?id=13>

El segundo indicador no se encuentra validado puesto que la web municipal carece de la información básica sobre la alcaldesa, en forma de biografía y/o currículum. Se requiere que conste su perfil profesional o laboral, además de la responsabilidad política que ostenta. Se aceptan tres posibles ubicaciones de la información, o bien en el apartado de alcalde/sa, o bien en Ayuntamiento, o que se acceda a través de un enlace (linkedin, blog o similar) que se ubique en cualquiera de los lugares anteriormente indicados.

El tercer indicador de este grupo cuestiona si se da información a cerca de los representantes que forman parte del gobierno, con nombre y apellidos, foto y partido político. Este indicador se encuentra validado y además se adapta a las recomendaciones, puesto que dicha información puede aparecer en el apartado de Ayuntamiento, siendo esta la opción escogida; o bien en el apartado de Grupos Políticos que se ubica dentro de la sección Ayuntamiento.

Las recomendaciones en este punto establecen que siendo la web municipal un medio de comunicación público que debe informar de los representantes que han sido elegidos por los ciudadanos en unas elecciones, la información, o bien debe estar, o debe ser accesible desde el apartado Ayuntamiento o Consistorio e, igualmente, deben aparecer las tres informaciones (foto, nombre y apellidos y partido político) sobre todos miembros del gobierno.

El cuarto indicador de este grupo no está validado. Se requiere la información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno en forma de biografía y/o currículum. Concretamente se exige un breve resumen de su perfil laboral o profesional, de igual forma que se exige de la Alcaldesa, de cada uno de los miembros del gobierno. Además se requiere informar sobre la responsabilidad política que ostentan.

Otra información requerida y validada en este bloque es la referente a la información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno (nombre, apellidos, foto y partido político). De igual forma que en el tercer indicador, se valora que la información se aloje en Ayuntamiento o en un subapartado que penda de Ayuntamiento que se denomine Grupos Políticos. Las recomendaciones son que deben aparecer las

tres informaciones sobre todos y cada uno de los representantes que no forman parte del gobierno y así consta en la web municipal.

El último indicador de este grupo requiere que aparezca en la web la información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno municipal. De la misma manera que en los indicadores anteriores, se exige el currículum de todos y cada uno de los concejales. Esta información se encuentra pendiente en la página web, por lo que el indicador no ha sido validado.

En este bloque se concluye que se carece de la información necesaria y obligada sobre los representantes políticos, una información que se considera preferente e imprescindibles para cumplir con los requisitos de esta herramienta.

Segundo grupo. Cómo se gestionan los recursos colectivos

De los 15 indicadores de este grupo, definidos para evaluar cómo gestionan los recursos colectivos los representantes políticos, la herramienta selecciona diez indicadores como preferentes ya que se considera que son imprescindibles para que los ciudadanos dispongan de la información y puedan ejercer una evaluación.

Según indica la guía, para analizar los datos se distinguen tres grupos dentro de este bloque. Los seis primeros indicadores están relacionados con la organización de la gestión a partir de los órganos de gobierno definidos por la ley; el segundo grupo permite examinar los instrumentos de planificación de la gestión; y el tercer grupo, la información sobre la gestión de los recursos económicos.

Al primer grupo le corresponden los 6 primeros indicadores que hacen referencia a la organización de la gestión a partir de los órganos de gobierno definidos por la legislación sobre régimen local: pleno, junta de gobierno, comisiones informativas, junta de portavoces. Se observa en la web municipal del Ayuntamiento de Badia del Vallès que solo queda pendiente de validar un indicador, que en estos momentos ya se cumple. De esta manera y respondiendo a estos criterios, en la web municipal se observa que se otorga información sobre las competencias de los órganos de gobierno,

como: pleno, junta de gobierno y comisiones informativas. Al mismo tiempo, se observa que se cumple con las recomendaciones, ya que el espacio en el que deben alojarse estas competencias son en Ayuntamiento o Pleno.

El siguiente indicador de este bloque está validado y requiere que se otorgue información sobre la composición de los órganos de gobierno, antes mencionado, y que consten los nombres de todos los concejales que constituyen el Pleno, tanto los que forman parte del gobierno, como los que no. También se recomienda que la información vaya precedida por un breve resumen de lo que marca la ley.

Otro de los indicadores de este grupo, que no se encuentra validado, es sobre la necesidad de publicar las convocatorias con los órdenes del día previos a la celebración de los Plenos Municipales. Se requiere que se publique el orden del día previo a la celebración del Pleno Municipal con la antelación legal de al menos dos días. También se indica que las convocatorias deben estar actualizadas y en un espacio específico en la web.

El siguiente indicador requiere las actas aprobadas y en formato pdf o similar de los Plenos Municipales. Este punto se encuentra aprobado, puesto que en la página local se publican las actas de los Plenos Municipales, una vez se ha ratificado en el siguiente pleno. También se publican las actas de la Junta de Gobierno Local, tal como se requiere en el siguiente indicador.

El segundo grupo de indicadores de este mismo bloque sobre la gestión de los recursos colectivos, está relacionado con herramientas que se consideran fundamentales para una acción de gobierno eficaz y eficiente: la planificación de la gestión. Respecto a este bloque, la web del ayuntamiento de Badia del Vallès solo cumple 5 de los 9 indicadores requeridos.

Este segundo grupo, se inicia con el requerimiento de la información sobre el Plan de Gobierno (PG), Plan de Actuación Municipal (PAM) y/o Plan estratégico. Estos documentos plasman los objetivos del mandato firmado entre las distintas fuerzas políticas. Normalmente incluyen los ejes básicos y actuaciones de la gestión municipal a

lo largo de los cuatro años del mandato en curso. En el caso de un Plan Estratégico, se puede haber aprobado en un mandato anterior pero se requiere que esté vigente.

Este indicador no se encuentra validado, ya que la web carece de estos documentos. La recomendación de este indicador es que se incorpore esta información, ya que se considera que los documentos de planificación de la acción del gobierno son fundamentales para un buen gobierno. También para que la ciudadanía pueda hacer seguimiento y evaluar la actuación de los representantes políticos y, por tanto, deberían ser fácilmente accesibles. Una última recomendación es que se anuncien con un banner en la portada de la web.

La web municipal también carece de otros planes municipales que se requieren, como: Agenda21 , Juventud , Participación ciudadana. La recomendación es que figure, aunque solo sea uno de ellos. Deben estar vigentes y debe figurar el documento con las acciones.

Otro de los indicadores que no han podido validarse es el que exige la publicación de un documento con la relación de puestos de trabajo de la Corporación y las retribuciones, según las categorías y que conste de forma clara la plantilla orgánica municipal con las categorías, las plazas y las vacantes. También se exige que figure el catálogo de puestos de trabajo del personal funcionario y laboral del año en curso con las correspondientes retribuciones. Se especifica que por la importancia del documento, debe disponer de un espacio específico y fácilmente accesible.

Por otro lado, se cumple con el requerimiento de ofrecer información sobre el Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM) y, además, se hace siguiendo las recomendaciones. Éste figura en un *banner* en la *home* y aparece con la fecha de aprobación y su vigencia.

Otro de los indicadores de este grupo que también se cumple es la publicación de las retribuciones de los cargos electos. Atendiendo a las recomendaciones, se publican las retribuciones del año en curso y se aclaran varios aspectos. Por un lado, se especifica que son vigentes para todo el mandato y que se aplica el incremento del IPC que se aplique en el Ayuntamiento.

Respecto a la publicación de las ordenanzas municipales y reglamentos generales municipales vigentes, se observa que dichos documentos se encuentran publicados en la web local.

El marcador que exige la publicación del Presupuesto del Ayuntamiento del año en curso está, asimismo, validado. Esta información dispone de un espacio propio, visible y fácil de localizar, puesto que se encuentra dentro del apartado Presupuesto. Tal como marcan las recomendaciones, la información se divide en partidas de ingresos y gastos y el documento es de aprobación definitiva. En este sentido, no se publica información sobre la ejecución del mismo, siendo éste otro requerimiento validado negativamente. En lo que respecta a la información económica, también se requieren los informes anuales de la Cuenta General y la memoria de la gestión económica de la Comisión Especial de Cuentas. Dicha información sí que se encuentra alojada en la web, por lo tanto el indicador se encuentra validado.

Tercer grupo . Cómo informan de la gestión de los recursos colectivos

En este tercer grupo se valora cómo se informa de la gestión de los recursos colectivos. Se observa que se cumplen cuatro de los siete indicadores requeridos en este grupo.

Respecto a la pregunta sobre si se publican noticias o informaciones con una periodicidad mínima de dos meses, la respuesta es que Badia del Vallès cumple con este requisito y se siguen las recomendaciones para hacerlo de forma óptima. Este indicador solo se valida si con la publicación de noticias con regularidad, ya sean de gestión o de actividades ciudadanas diversas. Por el contrario, no se valida si las noticias o informaciones son solamente de servicios, trámites o agenda sin que en todo el histórico conste ninguna información a cerca de la gestión o de otras actividades.

Los siguientes indicadores que se plantean a continuación pretenden averiguar de qué tratan esas noticias, especialmente, quienes aparecen como protagonistas, de qué actuaciones se informa y cómo se elaboran dichas informaciones. En este sentido, queda

validado el siguiente que requiere la publicación de noticias o informaciones sobre las actuaciones de los miembros del gobierno relacionadas con las gestión del gobierno.

Se puede observar que las informaciones que aparecen en la web municipal, también se ciñen a las recomendaciones sobre su extensión. Se recomienda que éstas deben ser cortas y concisas, con un titular y unos contenidos periodísticos, con enlaces a documentos de apoyo u otros recursos multimedia, si fuera el caso.

El siguiente indicador no se valida, dado que no se da respuesta a la demanda de publicar noticias o informaciones sobre las actuaciones de los miembros de la oposición relacionadas con el control de la gestión del gobierno. Para su validación se deberían publicar notas de prensa, ruedas de prensa, actuaciones de los grupos de la oposición o declaraciones de miembros de la oposición sobre hechos concretos de la gestión, de tramitaciones en el Pleno o acontecimientos destacables. Se especifica que estas noticias se acostumbran a producir cuando se elabora el presupuesto o las ordenanzas fiscales y/o municipales sin menoscabo de que se produzcan ante otros aspectos relacionados con la ejecución diaria del Plan o Acción de Gobierno o de otras cuestiones de interés para la localidad.

Otro de los indicadores que se encuentra validado en este grupo, es el que da respuesta a la necesidad de publicar noticias o informaciones en las cuales se contrasten las informaciones de miembros del gobierno, de la oposición y de técnicos. En este caso se consideran informaciones sobre discrepancias, desencuentros o acuerdos entre grupos políticos, entre gobierno y oposición por un tema concreto a dilucidar en el Pleno o en otros ámbitos. Asimismo, las mociones presentadas en los distintos Plenos Municipales, ya sea por grupos del gobierno o de la oposición, son otro un elemento para validar este indicador siempre y cuando conste el texto de la moción, el partido que la ha presentado y la votación. La transmisión en directo de los Plenos también es otro elemento válido, sin importar en que formato se realice. Así, en estas grabaciones podemos considerar que se ofrece información de la actuación del gobierno y del control de la oposición, como una praxis de periodismo de datos. También se valida con la publicación de la crónica periodística del Pleno, con declaraciones de los grupos representados, o bien con informaciones y/o consejos sobre aspectos técnicos, relacionados, por ejemplo con la salud pública, la educación, etc., donde conste información avalada y refrendada por

el departamento en concreto.

Los indicadores que también se cumplen son los de la información sobre el perfil del contratante, las contrataciones y las concesiones firmadas por la Corporación con otras entidades, empresas o particulares. Esta información es un imperativo legal. En el caso concreto de Badia del Vallès, se dispone de contratos que requieren de trámite de información pública.

Los últimos indicadores del bloque, no se encuentran validados y están relacionados con el Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública o de un documento similar. En primer lugar se cuestiona si se informa sobre el acuerdo del Pleno Municipal o de la Junta de Portavoces, de dar apoyo al Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública, y en segundo lugar, si el documento se encuentra publicado en la web municipal. Por lo que respecta a este documento, en la actualidad, no se ha llevado a su aprobación a ninguno de los órganos de decisión, Pleno Municipal o Junta de Portavoces, para su aprobación.

Cuarto grupo. Qué herramientas se ofrecen para la participación ciudadana en el control democrático

En este grupo se requiere el cumplimiento de 13 indicadores relacionados con las herramientas que se ofrecen para la participación ciudadana en el control democrático. Se observa que la web municipal del Ayuntamiento de Badia del Vallès, cumple con 9 de los indicadores.

El primer indicador de este bloque, cuestiona la información sobre la situación del municipio, en relación a los datos sobre el término municipal, la población empadronada, la diversidad social, actividades económicas y culturales. Este indicador está validado y atiende a las recomendaciones de publicar la información referente al número de habitantes, su extensión, densidad de población, ubicación geográfica, etc. De esta manera, se otorga información sobre la realidad actual del municipio y permite que la ciudadanía, al conocer mejor la realidad de la sociedad en la que vive, disponga de criterios fundamentados para poder participar en los asuntos políticos.

El segundo indicador requiere información histórica sobre el municipio, un criterio que se encuentra validado, puesto a que la información se encuentra elaborada de forma completa.

Los siguientes indicadores cuestionan el hecho de ofrecer en la web las direcciones de correo electrónico y/o formularios de los miembros del gobierno y de la oposición. En este sentido, ambos se validan, dado que aparecen los datos de contacto de cada uno de los miembros del gobierno de la ciudad.

Respecto al requerimiento de ofrecer acceso a las redes sociales de la corporación, cabe destacar que pese a disponer de redes sociales, no se ofrece el acceso desde la web municipal.

El siguiente indicador cuestiona si se ofrece información a cerca del Reglamento o las posibilidades de participación ciudadana. Atendiendo a las recomendaciones de publicar algún recurso de participación *online* como pequeños cuestionarios, foros, auditorias públicas o procesos abiertos que permitan que la gente manifieste sus preferencias por una u otra versión de una actuación municipal, el indicador se encuentra validado.

El marcador que requiere información de otros mecanismos o entes de participación (consejos territoriales, consejos de ciudad, consejos sectoriales, etc.) no se encuentra validado. La recomendación en este punto es que los órganos de participación estén vigentes y que aparezcan junto al plan de trabajo y la fecha de constitución de los consejos.

Por el contrario, se cumple con el siguiente requisito, que es el de ofrecer una agenda de actividades municipales y ciudadana. En este punto se cumple con la recomendación que sugiere que la agenda debe contener actividades actualizadas y realizadas por las distintas concejalías así como las organizadas por entidades cívicas u otros organismos. Así mismo, también se cumple con el requisito posterior, que exige incluir en la web la relación de entidades del municipio, incluyendo los nombres, direcciones y otros datos de contacto de las entidades constituidas y en activo.

Se observa que la información que se requiere en el siguiente indicador, no se encuentra validada en su evaluación. Se exige si la web ofrece herramientas de participación para la elaboración y/o el seguimiento del programa de gobierno (PG), el Plan de Actuación Municipal y/o el Plan estratégico. Este indicador está directamente relacionado con el indicador número 13, que requería la publicación de estos documentos de planificación de la acción del gobierno y de los cuales carece la web municipal. Por lo tanto, sin ellos no pueden existir procesos participativos. La recomendación para su inclusión es que las herramientas pueden consistir en diferentes mecanismos de consulta, participación o información, para la elaboración o el seguimiento, así como sesiones informativas abiertas al público, debates sectoriales, encuestas o forum. La recomendación también apunta que en el propio Plan de Gobierno figure el programa de participación previsto, en el que se relacionen y concreten los mecanismos de consulta, de participación y calendarios, para que la ciudadanía los conozca con antelación y los pueda utilizar si tiene interés. También se sugiere que una vez finalizado cada proceso, se hagan constar los resultados obtenidos.

Tampoco se cumple con el requisito demandado de ofrecer herramientas de participación para la elaboración y/o el seguimiento de otros planes municipales específicos distintos a los anteriores mencionados.

Por último, se cumple con los dos indicadores finales, que requieren, por un lado, ofrecer herramientas para comunicar incidencias en la vía pública, quejas o sugerencias y por otro lado, la publicación del contacto de la persona responsable de Prensa, Información y/o Comunicación de la Corporación.

8- Conclusiones

La transparencia debe ser un instrumento de innovación del sector público para lograr un mejor gobierno y administración. Este momento temporal es muy significativo, ya que tan solo hace unos meses, en diciembre de 2013, que se aprobó la ley estatal de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y están por aprobarse otras leyes de similares, que están siendo tramitadas en el ámbito autonómico. En el caso de

Cataluña, la ley se encuentra en trámites y su proposición responde al mismo título que la española.

La propuesta de ley de transparencia catalana pretende abrir un espacio de conocimiento modificando sustancialmente una inercia que durante muchos años ha redundado a menudo en beneficio del desconocimiento e incluso de una cierta opacidad en la gestión de la “cosa pública”.

Esta apertura se basa en dos líneas de actuación que tienen que constituir el eje vertebrador de la futura ley. Por un lado, en el principio de transparencia, que obliga la Administración a hacer pública, sin necesidad de requerimiento previo, la información más relevante de su actuación y a ponerla en conocimiento del conjunto de los ciudadanos por medio del Portal de la Transparencia. Y de la otra, una regulación amplia y generosa del derecho de acceso a la información de que dispone la Administración, para que la ciudadanía pueda tener conocimiento más allá de la información que ya se publica por la vía de la transparencia.

La transparencia y el derecho de acceso a la información pública constituyen un paso previo y necesario para promover el concepto de «gobierno abierto», entendido como el escenario que permite a los ciudadanos intervenir activamente en la toma de decisiones públicas, a partir del conocimiento previo de todos los datos que hay que valorar.

Transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana son aspectos inter-relacionados que la proposición de ley catalana tiene que convertir en una realidad para que dejen de ser meros principios o deseos y se conviertan en una realidad que obligue a la Administración a reconsiderar buena parte de sus parámetros de actuación y lo haga sobre un sistema claro de garantías para la ciudadanía y de responsabilidad por parte de los gestores públicos.” Una certera declaración de principios que bebe del derecho internacional y de las experiencias ya consolidadas en otros países .

Existe mucho debate a cerca de lo que se refiere a la transparencia y lo que se refiere el buen gobierno. Respecto a la transparencia, tanto en el ámbito estatal, como en Cataluña, la norma viene y vendrá a suponer la existencia de una ley específica en la materia, aunque en este sentido, nunca ha habido un vacío normativo, sobre todo en lo

que se refiere al acceso a la información relativa a procedimientos administrativos en marcha y a procedimientos ya finalizados.

En lo respectivo al derecho de Acceso a la Información, tanto la Ley española, como el proyecto de ley autonómica (Cataluña), lo que cambia es la perspectiva del acceso a documentos en papel al acceso a datos. Cobra más importancia el contenido que el continente.

La aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como regulación sobre la transparencia, solo significa un primer paso en la implementación real de un cambio de paradigma en las administraciones. Se requerirá de normativa o reglamentación específica, más allá de la Ley, para poder aplicar la legislación en un contexto administrativo, en el que reina la opacidad, la desconfianza frente a los ciudadanos y la evitación de posibles responsabilidades internas por el hecho de abrir la administración a la ciudadanía. Este escenario es el que ha dominado nuestra cultura a lo largo de la historia.

En este contexto, pudiera suceder que las leyes de transparencia se acataran, pero no se cumplieran. Evitar estos riesgos exige, no solo cumplir la ley, sino incidir sobre las barreras culturales del sector público, mediante acciones de formación, elaboración de materiales, como: manuales, guías, etc.

En la proposición de *Llei de Transparencia, Accés a la Informació Pública i Bon Govern*, se contempla un periodo transitorio de información y formación a fin de sensibilizar y formar al personal de la Administración Pública en relación con los derechos y obligaciones de esa Ley.

Otra cuestión importante, a vencer, es la de involucrar a los ciudadanos para que conozcan y utilicen las posibilidades legales, ya que si éstos no conocen y no ejercen sus derechos, la transparencia no se impondrá. En este sentido es crucial el reciente Portal sobre Transparencia y que se implementen diversas acciones públicas para informar a la población, todo lo concerniente a la Ley de Transparencia.

Con la aprobación de las leyes de transparencia es preciso que se desarrollen sistemas de información que aseguren la disponibilidad, la trazabilidad y la calidad de la información y poner en marcha los instrumentos de publicidad activa, como el Portal de Transparencia en el caso del estado español y en Cataluña.

El desarrollo real de la transparencia, se juega en buena parte, en la calidad de los reglamentos ejecutivos de la misma. Este desarrollo debería ser evaluado *ex post* tras la entrada en vigor de la regulación, de forma obligatoria, para que se pueda rectificar y mejorar en lo preciso.

En cuanto al Buen Gobierno, al que hacen referencia tanto la Ley de Transparencia española, como la ley catalana, en trámites, los textos normativos existentes no parecen aprovechar el bagaje nacional e internacional, para potenciar la buena gobernanza y la calidad del comportamiento público, un importante paradigma para la legitimidad administrativa, como antídoto frente a la corrupción.

La norma estatal y al parecer el mismo camino lleva la futura norma autonómica catalana han desaprovechado la oportunidad de consagrar la transparencia y el buen gobierno, como derecho fundamental de los ciudadanos, recordemos que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Ley de Transparencia, Acceso a la Información y buen Gobierno es una ley ordinaria.

La exposición de motivos de la Ley estatal invoca los artículos 9 y 105 de la CE, ambos fuera del Título I de la misma, que recoge los derechos y obligaciones fundamentales, y en particular el artículo 20) que consagra la libertad de expresión, , junto al punto 1d) específicamente, el derecho a recibir información veraz. En el momento político y social en el que nos encontramos hubiera sido especialmente propicio el hecho de elevar esta normativa al rango de Ley Orgánica, desarrollando el artículo 20 de la CE, con respecto a las administraciones públicas y sus gobiernos. Esta exclusión, limita al ciudadano el acceso al recurso extraordinario de amparo en caso de incumplimiento por parte de las administraciones del deber de facilitar la información.

Asimismo, el texto final de la Ley de Transparencia española dedica su parte final al buen gobierno y basa la regulación en la consagración de una serie de principios de

conducta y en la tipificación de infracciones y sanciones, pero que su efectividad en la práctica es dudable. La duda reside en si un miembro del gobierno sancionaría a otro miembro de su gobierno, en caso de que éste vulnerara sus obligaciones de buen gobierno.

La Ley estatal no ha aprovechado la ocasión para introducir en su texto diversos mecanismos de garantía del buen gobierno, tal como han sido establecidos desde hace años en el derecho administrativo global (en el derecho administrativo iberoamericano, en el derecho de la Unión Europea y en el derecho autonómico español) y como han sido aplicados ya ampliamente en centenares de sentencias por los tribunales de justicia. Después de contemplar el vacío normativo existente en torno a la Ley de Buen Gobierno, resulta necesario apuntar algunos mecanismos técnicos que garantizarían el Buen Gobierno y la buena administración .

Se deberían establecer códigos de conducta, éticos, de buen gobierno, de buenas prácticas y de buena administración. En los últimos años se han creado diversos, con distintas denominaciones, pero sigue siendo discutida su utilidad y eficacia. La Ley estatal se refiere a unos principios generales y a unos principios de actuación dirigidos solo a altos cargos, con un notable grado de vaguedad. (nota al pie: incluso allí donde se podría haber precisado, véase la referencia a la aceptación de regalos, que sigue quedando sin concretar).

Por otro lado, la Ley tampoco aprovecha para reforzar la regulación de la abstención y recusación y tampoco recoge las recomendaciones efectuadas en su momento por la Comisión de Expertos del Estatuto Básico del Empleado Público en el sentido de hacer más estrictas las incompatibilidades, en garantía de la imparcialidad, en los decidores de nivel superior, manteniéndose la regulación preexistente desde hace 30 años. Tampoco se modifica la legislación de conflicto de intereses para reforzar, como se ha propuesto por la doctrina, los mecanismos de prevención de los mismos, especialmente en los casos de *puertas giratorias* (*revolving doors*), esto es, de movimientos del sector público al privado.

Afrontar la corrupción exige inyectar cuanta más *meritocracia* e igualdad sea posible en la vida pública. De esta forma, se torna esencial la garantía del cumplimiento de los

deberes de objetividad e imparcialidad, como componentes del buen gobierno y la buena administración.

Al mismo tiempo, diversos especialistas han coincidido en el grave deterioro de una Administración colonizada por el clientelismo *partitocrático* que “conlleva a una concepción patrimonial de una estructura que tiene en el servicio a los intereses generales su razón de ser”. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido en los últimos años una interesante doctrina sobre los límites en los que se debe enmarcar la confianza en la libre designación de funcionarios y de personal eventual. Sin embargo, el límite está fijado exclusivamente para las Administraciones Locales, en la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en la disposición transitoria décima que establece la aplicación de las limitaciones referidas al número de personal eventual y cargos públicos con dedicación exclusiva.

Otro procedimiento que resulta fundamental en la toma de decisiones es la justificación de las mismas (derecho a la motivación), como garantía del buen gobierno y la buena administración y en la prevención de la corrupción.

Queda por establecer de modo explícito la necesidad de motivar las decisiones públicas de tipo normativo (leyes o reglamentos) y de igual modo, queda pendiente la exigencia legal de que la motivación de las decisiones públicas sea suficiente y congruente con el contenido del expediente, sea de papel o electrónica, y además, diferente según el tipo de decisión. Se debería exigir una mayor diligencia y detalle cuando se trate, por ejemplo de decisiones o normativas que restrinjan derechos, incluidos los derechos sociales, en caso de recortes.

De igual manera que se institucionaliza la transparencia a través del Consejo de Transparencia, se debería institucionalizar la garantía del buen gobierno y la buena administración, tanto en el control de los conflictos de intereses como en la lucha contra la corrupción.

Como se está pudiendo observar, el buen gobierno y la buena administración necesitan de tecnificación y concreción. Hasta ahora, las Cartas de Servicio estaban llamadas a

desempeñar ese papel, pero en realidad no detallan el nivel de buena administración a que se compromete el sector público. De este manera, se detecta la necesidad de establecer la obligatoriedad de su confección, tal y como empiezan a hacer otras regulaciones autonómicas. Por otro lado, se debería poder conocer si los estándares de calidad se están respetando y cumpliendo y en qué condiciones. Por esta razón, se debería contemplar una evaluación de la calidad de políticas públicas y servicios públicos.

La garantía del buen gobierno y la buena administración quedaría incompleta si no existiera la necesidad de que cuando se desarrolle un mal gobierno o una mala administración y se causen daños, éstos deban ser compensados. De este hecho deriva la responsabilidad patrimonial por mal gobierno y mala administración. Ésta tiene un papel tanto preventivo como reparador. Por lo tanto se debe incorporar y precisar normativa de jurisprudencia en materia de responsabilidad patrimonial por mal gobierno y mala administración, para otorgar seguridad jurídica al comportamiento público, evitándole futuras condenas judiciales por daños causados por mal gobierno.

Partiendo de la base que el buen gobierno y la buena administración poseen un valor de colectividad, que a ella perjudica, en definitiva, si se encuentra ausente, cabría reflexionar sobre la oportunidad de otorgar acción pública para la defensa del mismo, si no de modo transversal, al menos en ciertos sectores donde esa acción pública no exista y pueda ser útil para prevenir así la corrupción. Este caso, se puede observar en los contratos o subvenciones.

Por lo tanto, el Buen Gobierno, aparece carente de fuerza, pudiendo ser el ancla central de una estrategia de calidad pública en la que la transparencia, siendo de gran importancia es, en definitiva, un instrumento al servicio de ese objeto último.

A pesar de la aprobación de la normativa existente en materia de Transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno), por el momento no existe reglamentación específica sobre cada uno de los aspectos a los que obliga la Ley. Por esa razón, han sido las entidades públicas, quiénes por propia voluntad, trabajan a favor de implementar la transparencia en sus organizaciones.

En este sentido, el cuestionario ITA y el Mapa de Buenas Prácticas para la Comunicación Pública Local (Infoparticip@) suponen excelentes herramientas para los Ayuntamientos, ya que con el cumplimiento de sus indicadores, se incrementa el grado de transparencia y se facilita la posibilidad de implementar la transparencia en sus webs corporativas, incluso antes de la entrada en vigor de dicha normativa.

Respecto a la experiencia de Badia del Vallès que se plasma en la presente investigación, se observa que se está haciendo uso de una de las herramientas anteriormente mencionadas, con la finalidad de implementar los requerimientos de la Ley, incluso desde antes de la aprobación de la normativa. Se trata de la herramienta del Laboratorio de Periodismo y Comunicación Pública de la UAB (mapa Infoparticipa) ya que el cuestionario ITA, por el momento, evalúa ayuntamientos con una población superior a los 65.000 habitantes. Se recuerda que Badia del Vallès posee una población inferior a los 14.000 habitantes y unas características socio económicas específicas tal y como se ha señalado en el apartado 7.2 del presente documento.

Por su parte, el cuestionario ITA ha incorporado un conjunto de indicadores con la información obligatoria para todas las entidades públicas, según la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Muchos ayuntamientos están creando accesos directos desde sus webs, al cumplimiento de estos indicadores, permitiendo que se eleve el nivel de exigencia informativa de cara a la ciudadanía.

9- Bibliografia

Ayuntamiento de Badia del Vallès (2003): “Neix un poble Badia del Vallès”, Ajuntament de Badia del Vallès.

Cerrillo i Martínez, A. (2009b): “La reutilització de la informació del sector públic a Espanya”, Lligall, 29.

Cerrillo i Martínez, A. (2010a): “La administración electrónica en el derecho autonómico comparado”, Revista Vasca de Administración Pública, 86 (enero-abril).

Cerrillo i Martínez, A. (2010b): “La difusión de información pública a través de medios electrónicos: claroscuros de la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos”. En Cotino, L. (ed.), La ley de administración electrónica, València, Tirant lo Blanch.

Cerrillo i Martínez, A. (2011): “The regulation of diffusion of public sector information via electronic means: Lessons from the Spanish regulation”, Government Information Quarterly, 28.

Cerrillo i Martínez, A. (2012): “How can law improve the use of web 2.0 in public sector information diffusion?” International Journal of Electronic Governance.

Cerrillo i Martínez, A. (2012) “La contribución de las TIC a la mejora de la Transparencia Administrativa”. Revista española ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura. Vol. 188 – 756: 707-724

Cerrillo i Martínez, A. y Galán Galán, A. (2007): Qualitat i responsabilitat en la difusió d'informació pública a Internet, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya i Generalitat de Catalunya.

Chevalier, J. (2007): Science administrative (4.^a ed.), Paris, Presses Universitaires de France.

Comisión Europea (2009): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones –La Reutilización de la información del

sector público – Revisión de la Directiva 2003/98/CE. COM(2009) 212 final.

Cotino Hueso, L. (2007): “Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas”. Revista Catalana de Dret Públic, 35.

Cotino Hueso, L. (2012): “Del “deber de publicidad” de Brandeis al “Open Government” de Obama. Regulación y control de la información pública a través de las nuevas tecnologías”. Revista

Dader, J.L. (2002): “La ciberdemocracia posible: Reflexión prospectiva a partir de la experiencia en España”. En Sala de Prensa, nº 44, junio.

Dader, J.L. (2002): “La ciberdemocracia posible: Reflexión prospectiva a partir de la experiencia en España”. En Sala de Prensa, nº 44, junio. Recuperado el 7-9-2004, de <<http://www.sala de prensa.org/art361.htm>>.

Davara Rodríguez, M.A (2013): “Buen Gobierno: Ley de Transparencia e información Pública”. Revista española El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, núm5. marzo 2013: 538-541.

Federación Española de Municipios y Provincias (2014): “Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización”. Recurso en línea accesible en: <http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/ N1w1oXtNSY0NK3fbzNCuwM7MbYGACTKzWNt2OMkxY-4>

Fundación Telefónica (2013): “Las TIC en la Administración del Futuro”. Revista colección Fundación Telefónica. Ariel.

Fung, A. (2009): “Defining transparency”, Nextgov.

Grigorescu, A. (2000): "The Conceptualization and Measurement of Transparency," Paper presented at Northeastern American Political Science Association, Albany, New York.

Guardián, C. (2010): "¿Transparencia?" En Calderón, C. y Lorenzo, S. (eds.), Open Government: Gobierno Abierto, Alcalá la Real, Alción.

Herz, M. (2009): "Law lags behind: FOIA and affirmative disclosure of information", Cardozo Public Law, Policy and Ethics Journal, Summer.

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, 19/2013, de 9 de diciembre (2013). Recurso en línea disponible en: <http://www.leydetransparencia.gob.es/index.htm> (última consulta: 15/05/2014)

Mayo, E. y Steinberg, T. (2007): The Power of Information: An independent review, Londres, Office of Public Sector Information.

Meijer, A. (2009): "Understanding modern transparency", International Review of Administrative Sciences, 75 (2).

Mendel, T. (2008): Freedom of Information: A Comparative Legal Survey (2.^a ed.), Paris, UNESCO.

Mock, W. (1999): "On the centrality of information law: a rational Choice discussion of information policy and transparency", Journal of Computer & Information Law, 17.

OCDE (2007): Participative web: User-created content, Paris, OCDE.

OCDE (2010): "The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards", Sigma Papers (Vol. 46), Paris, OCDE.

Oliver, R. W. (2004): What is transparency? New York, McGraw-Hill.

Openthegovernment.org (2010): Secrecy Report Card 2009: Indicators of secrecy in the Federal Government, Washington, Openthegovernment.org.

Parlament de Catalunya (2014): Proposició de Llei de Transparencia, accés a la informació pública i bon govern. Recurso en línea disponible en: http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/debat?p_id=PLT (última consulta 15/05/2014).

Roberts, A. (2006): “Governmental adaptation to transparency rules”. En Hood, C. y Heald, D. (eds.), Transparency. The key to better governance? Oxford, Oxford University Press for The British Academy.

Sierra Bravo, R. (1992). Técnicas de Investigación Social. Teoría y Ejercicios. Madrid. Ed. Paraninfo, 1992.

Sommerman, K. P. (2010): “La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del estado de derecho”. En R. García Macho (ed.), Derecho administrativo de la información y administración transparente, Madrid, Marcial Pons.

Transparencia Internacional (2013). Recurso en línea disponible en <http://www.transparencia.org.es/> (Consulta realizada en marzo de 2013).

Universitat Autònoma de Barcelona (2012): “Informe sobre les Bones Pràctiques de la Comunicació Pública als Municipis catalans amb una població entre 10.001 i 20.000 habitants”. Recurso en línea disponible en: <http://labcompública.info/observatori/764/>

Vilches, L. (coord.) (2011). La investigación en comunicación. Métodos y técnicas en la era digital. Barcelona. Ed. Gedisa. Colección: Comunicación, 2011

ANEXOS

Anexo 1: Resultados evaluación de la web del Ayuntamiento de Badia del Vallès por el Mapa Infoparticip@

Badia del Vallès

Fecha de la última actualización: 2 Abril 2014

Porcentaje de cumplimiento: 63.41%



Número de habitantes del municipio: 13.563

Partido político del alcalde o alcaldesa:

- Partit dels Socialistes de Catalunya

Sexo del alcalde o alcaldesa:

- Mujer

Web: www.badiadelvalles.cat

Indicadores Infoparticip@:

¿Quiénes son los representantes políticos?

¿Se da información básica sobre el alcalde o la alcaldesa: nombre y apellidos, foto y partido político?: ☒

¿Se da información básica sobre el alcalde o la alcaldesa: biografía y/o currículum?: ☐

¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: nombre y apellidos, foto y partido político?: ☒

¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?: ☐

¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: nombre y apellidos, foto y partido político?: ☒

¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?: ☐

¿Cómo gestionan los recursos colectivos?

¿Se da información sobre las competencias de los órganos de gobierno: pleno, junta de gobierno, comisiones informativas?: ☒

¿Se da información sobre la composición de los órganos de gobierno?: ☒

¿Se da información sobre el calendario de trabajo de los órganos de gobierno?: ☒

¿Se publican las convocatorias con las ordenes del día previas a la celebración de los Plenos Municipales?: ☐

¿Se publican las actas del Pleno Municipal?: ☒

¿Se publican los acuerdos del gobierno o de la Junta de Gobierno Local?: ☒

¿Se da información sobre el Plan de Gobierno (PG), el Plan de Actuación Municipal (PAM) y/o el Plan estratégico?: ☐

¿Se da información sobre el Plan de Ordenación Urbanística (POUM) u otras normas de planificación urbanística?: ☒

¿Se da información sobre otros planes municipales: Agenda21, Mujeres, Juventud, Participación ciudadana, etc.?: ☐

¿Se publica la relación de puestos de trabajo de la Corporación y las retribuciones según las categorías?: ☐

¿Se publican las retribuciones de los cargos electos?: ☒

¿Se publican las Ordenanzas municipales?: ☒

¿Se publica el Presupuesto del Ayuntamiento?: ☒

¿Se publica información sobre la ejecución del Presupuesto?: ☐

¿Se publican los informes anuales de la Cuenta General y la Memoria de la gestión económica de la Comisión Especial de Cuentas?: ☒

¿Cómo informan de la gestión de los recursos colectivos?

¿Se publican noticias en la web?: ☒

¿Se publican noticias sobre las actuaciones de los miembros del gobierno relacionadas con la gestión del gobierno?: ☒

¿Se publican noticias sobre las actuaciones de los miembros de la oposición relacionadas con el control de la gestión del gobierno?: ☐

¿Se publican noticias en las que se contrastan las informaciones de miembros del gobierno, de la oposición, y de técnicos en su caso?: ☒

¿Se informa sobre el perfil del contratante, y de las contrataciones y las concesiones firmadas por la Corporación con empresas, entidades o personas particulares?: ☒

¿Se informa sobre el acuerdo del Pleno Municipal y/o de la Junta de Portavoces de apoyar el Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública o algún otro documento similar?: ☐

¿Se publica en la web el Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública o algún otro documento similar?: ☐

¿Qué herramientas ofrecen para la participación ciudadana en el control democrático?

¿Se da información sobre la situación del municipio: datos sobre el término municipal, la población empadronada y su diversidad social, las actividades económicas, culturales ...?: ☒

¿Se da información histórica sobre el municipio?: ☒

¿Se ofrecen en la web las direcciones de e-mail de los miembros del gobierno?: ☒

¿Se ofrecen en la web las direcciones de e-mail de los miembros de la oposición?: ☒

¿Se ofrece en la web acceso a redes sociales de la Corporación?: ☐

¿Se da información sobre el reglamento de participación ciudadana?: ☒

¿Se da información en la web sobre otros mecanismos de participación: consejos territoriales, consejos de ciudad, consejos sectoriales, etc?: ☐

¿Se ofrece en la web una agenda de actividades municipales y ciudadanas?: ☒

¿Se ofrece en la web el directorio de entidades del municipio?: ☒

¿Se ofrecen en la web herramientas de participación para la elaboración y / o el seguimiento del Plan de Gobierno, el Plan de Actuación Municipal y / o el Plan estratégico?: ☐

¿Se ofrecen en la web herramientas de participación para la elaboración y / o el seguimiento del Presupuesto o de otros planes municipales?: ☐

¿Ofrecen a las ciudadanas y ciudadanos herramientas para comunicar incidencias de la vía pública, quejas o sugerencias?: ☒

¿Se publica el contacto con la persona responsable de Prensa, Información y/o Comunicación de la Corporación?: ☒

Anexo 2: Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local

El año 2003, en el marco de la segunda edición del **Posgrado de Comunicación local: Producción y gestión** organizado por el **Laboratorio de Comunicación Pública** de la **UAB**, se elaboró el **Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública**, como unos principios básicos con la recomendación de que sean respetados por parte de los medios locales de titularidad pública.

El artículo 69 de la **Ley de Bases de Régimen Local** establece que

1.- Las corporaciones locales tienen que facilitar la información más amplia sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

2.- Las formas, los medios y los procedimientos de participación que las corporaciones establezcan en el ejercicio de su potestad de autoorganización no pueden en ningún caso disminuir las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley.

Este mandato legal requiere, por lo tanto, que los medios de comunicación locales de titularidad pública - prensa escrita, radio, televisión, webs municipales y ciudadanas - respeten los principios que inspiraron el **Decálogo** que reproducimos a continuación.

1-Tienen que actuar como elementos cohesionadores del municipio

Tienen que hacer «pueblo» o «ciudad» fomentando la identidad local, dando a conocer sus orígenes, las movi­lidades, las diferentes condiciones sociales de las mujeres y hombres que con sus actuaciones y relaciones dan vida plural a cada municipio, las tradiciones y las actividades cotidianas: económicas, culturales, sociales, políticas... y los proyectos de futuro.

2- Tienen que informar de una manera veraz, plural y transparente

Tienen que dar cuenta de la gestión que hace el equipo de gobierno mostrando las diferentes sensibilidades políticas que se han expresado en las urnas. A través de la crónica periodística del pleno municipal, tienen que explicar las diferentes propuestas de actuación y reflejar los puntos de vista de los diferentes grupos políticos representados y las votaciones emitidas.

3- Tienen que ser un referente informativo para la ciudadanía

Los profesionales responsables de los medios de comunicación local de titularidad pública tienen que poder consolidarlos de acuerdo con las características de cada municipio y con una periodicidad regular (diaria, semanal, quincenal o mensual). Tienen que ofrecer alternativas informativas plurales ante el resto de medios locales, autonómicos o nacionales. No tienen que estar supeditados a los cambios que se produzcan en los equipos de gobierno o cada vez que se celebren elecciones. En periodos electorales, tienen que ser un vehículo comunicativo clarificador de las diferentes opciones políticas.

4- Tienen que fomentar el debate público para la participación democrática

Los medios de comunicación escritos tienen que dar un tratamiento periodístico profesional a las informaciones y tienen que insertar espacios de opinión de los cargos electos, de los grupos políticos, de técnicos especializados, de representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas que quieran intervenir. El editorial tiene que reflejar la opinión de la publicación y no tiene que estar firmado por el alcalde o alcaldesa. En los medios audiovisuales se tiene que fomentar tertulias y programas de

debate plurales. A través de Internet, se tienen que promover consultas populares, foros, etc., además de ofrecer soluciones fáciles a problemas concretos y trámites burocráticos.

5- Tienen que promover las actividades de la sociedad civil y el asociacionismo

Los medios de comunicación local de titularidad pública tienen que potenciar el asociacionismo y la iniciativa social mediante la publicación o difusión de todas las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, especialmente a través de la agenda de actividades u otros formatos informativos.

6- Tienen que evitar el partidismo y la falta de profesionalidad

Mediante un tratamiento contrastado y lo más completo posible de las principales informaciones, dando voz a los diferentes protagonistas, rindiendo cuentas de la gestión realizada y fomentando la participación ciudadana. Los medios no se pueden utilizar como herramienta de propaganda política del partido o la coalición que detenta el poder.

7- Tienen que despertar el interés de la ciudadanía

Mediante la utilización de un lenguaje claro, preciso, respetuoso con la diversidad de hombres y mujeres de las diversas procedencias y condiciones sociales que dan vida al municipio, al alcance del gran público, con titulares comprensibles y atractivos. Tienen que generar procedimientos que favorezcan la identificación y la implicación de la ciudadanía en la información y la participación democrática.

8- Tienen que estar dotados de los recursos humanos y técnicos necesarios

Tienen que tener profesionales que reciban una remuneración adecuada a las tareas que realizan y que dispongan de los recursos técnicos necesarios, siempre respetando el [código deontológico que rige la profesión periodística](#).

9- Tienen que funcionar a través de órganos de gestión participativos

Los medios de comunicación local de titularidad pública tienen que funcionar con estructuras organizativas – consejos editoriales o consejos de administración – que garanticen la profesionalidad de las personas que trabajan y la participación del conjunto del consistorio, de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía local.

10- Se tienen que gestionar ajustándose a las posibilidades económicas de cada municipio

Las instituciones u organismos públicos que gestionen los medios de comunicación local de titularidad pública tienen que diseñar planes municipales de comunicación a partir de un diagnóstico y un análisis de la situación comunicacional local y tienen que definir los objetivos que se tienen que lograr estableciendo los recursos humanos y técnicos y las dotaciones económicas necesarios, siempre de acuerdo con las posibilidades y necesidades de cada municipio.

Uno de los indicadores que valoramos positivamente es que los gobiernos municipales declaren explícitamente su apoyo a los principios de este Decálogo, que coinciden con los del [Código Deontológico de la Federación de Asociaciones de Periodistas de España](#), y con los del [Código Deontológico del Colegio de Periodistas de Cataluña](#); y que hagan explícito su compromiso publicando en sus webs alguno de estos documentos o alguna otra declaración similar como el [Decálogo de Transparencia e Integridad](#) de Transparencia Internacional.

