

# **La transparencia activa en el ámbito local: normativa, implementación y nuevas vías para lograrla. El caso de la provincia de Castelló.**

**Jaime Clemente Martínez**  
**Universitat Jaume I**

## Resumen

La transparencia activa ha llegado a las entidades locales de la mano de varias novedades legales que han permitido que la ciudadanía pudiera realizar una verdadera rendición de cuentas de las actuaciones de los poderes públicos. Ha implicado un cambio de mentalidad en la forma de actuar de los consistorios locales, de tal forma que algunos han llegado incluso a ir un paso más allá y establecer nuevas vías de cumplir no sólo los mínimos legales, sino de fomentar mucho más la transparencia local. En este trabajo se hace, así mismo, especial referencia a las buenas prácticas en materia de publicidad activa que han llevado a cabo los ayuntamientos de la provincia de Castelló.

## Abstract

Active transparency has reached the local entities in the hand of several legal developments that have allowed citizens to make a real account of the actions of public authorities. It has implied a change of mentality in the way of acting of the local consistories, in such a way that some have even gone a step further and establish new ways of fulfilling not only the legal minimums, but to further promote local transparency . In this work, special reference is also made to the good practices in the field of active advertising that have been carried out by the town halls of the province of Castelló.

## Palabras clave

Transparencia activa, rendición de cuentas, gestión pública responsable, transparencia local, cambio de mentalidad, publicidad activa.

## Keywords

Active transparency, accountability, responsible public management, local transparency, change of mentality, active publicity.

## Lista de abreviaturas

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias

LTAIPBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

PIO: Plan de Igualdad de Oportunidades

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TIE: Transparencia Internacional España

#### List of abbreviations

FEMP: Spanish Federation of Municipalities and Provinces

LTAIPBG: Law 19/2013, of December 9, on Transparency, Access to Public Information and Good Governance

IOP: Equal Opportunities Plan

STC: Constitutional Court ruling

TIE: Transparency International Spain

## Introducción

La publicidad o transparencia activa, entendida como la puesta a disposición de la ciudadanía de la información que resulte relevante por su interés general<sup>1</sup>, es actualmente uno de los principales retos de los ayuntamientos. Implica la posibilidad por parte de la ciudadanía de poder llevar a cabo una rendición de cuentas de la gestión pública de ámbito local. La publicación de los contenidos exigidos por ley en los portales de transparencia ha supuesto una nueva forma de trabajar en los consistorios, que de querer involucrarse, incluso anima a los consistorios a superar los mínimos legales y lograr un mejor gestión pública.

El inicio de la transparencia lo encontramos en el artículo 105.b de la Constitución española, donde se indica que la ley regulará “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos” y por tanto es a partir de la normativa estatal y autonómica en la materia, publicadas en los años 2013 y 2015, respectivamente, donde verdaderamente nacen la mayoría de las exigencias referidas a la necesidad de publicar y hacer visible a la sociedad civil las políticas públicas municipales. Es necesaria esta publicitación que además permite mejorar la imagen de las instituciones públicas y es un gran instrumento para contrarrestar los riesgos de la corrupción pública<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Las primeras aproximaciones al concepto de transparencia activa se dieron en el artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa de 18/06/2009, que puede consultarse en esta dirección: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_consejo\\_europeo.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf) (consultado el 17/04/2017).

<sup>2</sup> Sobre esta cuestión puede consultarse: Fernando Ramos, *Comunicación y Protocolo en el espacio local. Imagen y transparencia de las Instituciones públicas*, 58.

Con todo, el objeto del presente trabajo pretende realizar un pequeño estudio sobre la normativa sobre transparencia y su forma de implementarla en entidades locales . Para llevarlo a cabo, en primer lugar se ha realizado un análisis sobre la normativa estatal, autonómica y en su caso local, que afecta a la publicidad activa en los ayuntamientos. A continuación, se explica de qué forma hay que implementar y hacer efectivas esas obligaciones de publicidad activa previstas legalmente. Por fin, se ha analizado qué pueden hacer los ayuntamientos para ir un paso más allá y adoptar medidas, que no son obligatorias por ley, pero que permiten a la sociedad civil poder conocer mucho más todo lo que hay detrás de la gestión pública de su municipio.

Pese a la aparente sencillez que pueda parecer cumplir la transparencia activa, son muchos los obstáculos que la sociedad civil puede encontrar a la hora de acceder a esta información con las garantías y el detalle exigido previsto en la normativa. Una falta de concienciación ciudadana sobre el potencial de la publicidad activa, sumada a la necesidad de realizar un cambio en la manera de trabajar de las administraciones públicas, hace que la transparencia salga perjudicada especialmente en los ayuntamientos.

Las posibilidades para poder cumplir las mencionadas exigencias son muchas, ya que si por falta de recursos o de tiempo la entidad local ve que no podrá hacer frente a todo lo que implica la publicación de la información exigida por ley, siempre puede contratar a una empresa que le facilite la tarea o utilizar los recursos que, frecuentemente, le facilitan otros organismos públicos para conseguir que la ciudadanía pueda llevar a cabo sobre la gestión municipal una auténtica rendición de cuentas.

De esta manera, se puede obtener una panorámica general sobre lo que implica y cuál es la situación de la publicidad activa en las entidades locales, en especial de aquellas de la provincia de Castelló, todo con el objetivo de comprender con detalle lo que hay detrás de la transparencia activa en el ámbito local.

## 1. Marco normativo estatal, autonómico y local de la transparencia en los ayuntamientos

La transparencia en los ayuntamientos ha supuesto un nuevo paradigma a raíz de la creación estatal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), una norma que llega tarde a nuestro país y aún más al ámbito local, donde la necesidad de rendir cuentas a la ciudadanía y dejar atrás el anterior régimen de opacidad era una constante en la gestión de las entidades locales.

Hay que señalar que las políticas en transparencia, como también ha pasado con las de gobierno abierto, se deben caracterizar por luchar contra la opacidad, al incentivar la transparencia más

que al reprimir la falta de ésta; en este sentido, ya se pronunció Kaufmann<sup>3</sup> al decir “que no se puede combatir la corrupción combatiendo la corrupción” y por eso hay que apostar por acciones que fomenten el gobierno abierto y la transparencia. Fue este mismo autor junto a Bellver<sup>4</sup> quien estableció que la conexión entre los conceptos de transparencia y corrupción es estrecha, aunque mantienen su independencia una respecto de la otra.

Los consistorios españoles se encuentran regulados en el ámbito de la transparencia por la mencionada Ley estatal 19/2013 y en el caso de los municipios de la Comunidad Valenciana, también encontramos la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana. Finalmente, también es posible que los ayuntamientos fijen sus propias ordenanzas en materia de transparencia, por tanto, nos encontramos con una triple regulación normativa en la materia que deberán cumplir las entidades locales.

### 1.1 Normativa estatal

En el ámbito estatal, se ha dado un paso importante en materia de transparencia de la información de las administraciones públicas con la mencionada ley estatal que, como indica Balaguer y Brun<sup>5</sup>, ha dejado de ser uno de los pocos países europeos que no contaban aún con una ley de estas características.

La mencionada ley pretende así incrementar la transparencia en la actividad pública, garantizar el acceso a la información y establecer las obligaciones de buen gobierno a seguir por parte de los responsables públicos. De esta manera, como continúan indicando las autoras<sup>6</sup>, el texto legal regula los principios de publicidad activa y pasiva a los que estarán sometidas las administraciones y entidades públicas, como sería también el caso de los ayuntamientos que ahora nos ocupan. De esta manera, la ley determina qué información debe ser divulgada y publicada en las sedes electrónicas o lugares web de cada entidad, y se clasifica en información institucional, organizativa y de planificación, información de relevancia jurídica e información económica, presupuestaria y estadística.

---

<sup>3</sup> Danie Kaufmman, *Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción*, Disponible en línea: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2005/09/pdf/basics.pdf> (consultado el 8 de febrero de 2017).

<sup>4</sup> Daniel Kaufmman y Ana Bellver, *Transparenting Transparency: Initial Empíricos and Policy Applications*, 43.

<sup>5</sup> M. Teresa Balaguer y M. Isabel Brun, *La transparencia en las administraciones locales españolas*, 7-8. Disponible en línea: [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/164428/Balaguer\\_2016\\_Transparencia.pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/164428/Balaguer_2016_Transparencia.pdf?sequence=1) (consultado el 2/2/2018).

<sup>6</sup> M. Teresa Balaguer y M. Isabel Brun, *La transparencia en las administraciones locales españolas*, ibid., 8.

Por ello, como afirma Bello<sup>7</sup>, en la Ley 19/2013 se configura la gobernanza en una especie de dimensión de *buen gobierno* que debe observar un conjunto de “principios que regulan la manera de ejercer el poder para que sea eficaz, competente, íntegro, equitativo, transparente y responsable”, tal como se fija en el artículo 26 de la mencionada norma.

En esta misma norma jurídica, como continúa indicando el autor, se articula el cumplimiento del principio de la transparencia a través de la creación de obligaciones de publicidad activa para las entidades públicas, como sería, descritas en el artículo 2.1 de la norma, con la declarada finalidad de «garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública», como se indica en el artículo 5.1 de la LTAIPBG.

Pese a ello, no existe en la LTAIPBG una regulación de infracciones y sanciones en relación con el incumplimiento de la publicidad activa, solos se refiere la disciplina de esta ley a actuaciones principalmente donde haya una publicación de información que no se debería haber expuesto al público<sup>8</sup>. Tampoco hay una regulación reglamentaria de ámbito estatal que permita garantizar el cumplimiento de las obligaciones referidas a la norma, por ello, como afirma Campos Acuña<sup>9</sup>, el objetivo del legislador español debería ser trabajar en esta línea para garantizar la transparencia.

## 1.2 Normativa autonómica

Desde la escala autonómica, en primer lugar encontramos el artículo 9.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, donde se habla del “derecho a participar de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural”, por tanto, se trata de una primera referencia en la materia<sup>10</sup> que se ve desarrollada por la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana en la Comunidad Valenciana, donde se establece el principio de transparencia y del derecho de libre acceso a la información pública y donde se fijan los principios básicos para la implantación de un código de buen gobierno en el ámbito de la Administración autonómica y se promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos. Esta Ley también será de aplicación a las administraciones locales del ámbito de la Comunidad, tal como se fija en el artículo 2.d de esta.

Esta norma autonómica regula con más profundidad las obligaciones en materia activa y pasiva de la transparencia en los consistorios locales y lo hace, en primer lugar, en materia de

---

<sup>7</sup> Santiago Bello, *Gobernanza local y transparencia*, 23. Disponible en línea: <https://goo.gl/GsLn1u> (consultado el 4/2/2018).

<sup>8</sup> A este respecto puede consultarse: Lucía Sánchez y Miguel Corchero, *Régimen sancionador en materia de transparencia y buen gobierno local*, 11-13.

<sup>9</sup> M. Concepción Campos, *Las claves de la transparencia en el 2016: propósitos para el primer año de la transparencia local*, 2.

<sup>10</sup> Se puede consultar en este punto: Artemi Rallo, Rosario García,, José Luis Blasco, Cristina Pauner y Beatriz Tomás, *Derecho público de la Comunidad Valenciana*, 55.

información de relevancia jurídica, como la exigencia de publicitar proyectos de normas o documentación sobre planificación y también de otros de temas económicos y presupuestarios, como es la necesidad de hacer públicos los presupuestos, las retribuciones, la deuda, el plazo medio de pagos, los informes de auditoría de cuentas, entre otras obligaciones. De esta manera, se cumple con lo que es la idea, es decir, que la ley estatal establezca los mínimos de obligado cumplimiento para toda España y las leyes autonómicas desarrollen este mínimo de acuerdo con sus peculiaridades orgánicas y según la voluntad de los legisladores regionales, tal como indica Ayuso<sup>11</sup>, quien también señala la importancia de esta norma, ya que el hecho de que la ley valenciana establezca un nivel de transparencia notablemente superior al exigible para la totalidad de España, implica que “los representantes políticos de nuestra Comunidad asumen dar a la información y opinión pública un nivel de datos precisos muy elevado, para un control más elevado de la cosa pública y de sus responsables”.

### 1.3 Normativa local

Las entidades locales, así como las comunidades autónomas, fueron excluidas de la tramitación y elaboración de la norma de transparencia estatal pero pese a ello, como afirma Guichot Reina<sup>12</sup>, están llamadas a aplicarla e incluso a ir más allá, como sería aumentar las materias objeto de publicidad activa, diseñar sus propios portales de transparencia y tomar decisiones en cuanto a la organización interna de la regulación administrativa de esta materia en su ayuntamiento. Junto a eso, pueden elaborar sus propias ordenanzas locales sobre transparencia, como compromiso político del consistorio, que permita ampliar las exigencias estatales y autonómicas por lo que respecta a la rendición de cuentas con la ciudadanía.

Toscano Gil<sup>13</sup>, a la hora de analizar la regulación local de la transparencia, nos recuerda la diferencia doctrinal entre reglamento, con efectos más pronto *ad intra* (que afectan sobre todo a la organización interna del consistorio y no tanto a sus habitantes) y la ordenanza, que sí que pretende ir más allá y proyectar efectos sobre el conjunto de la ciudadanía y por ello, esta última es la apropiada para la regulación local de la transparencia.

Para facilitar la tarea a los ayuntamientos, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) elaboró en fecha 17 de mayo de 2014 una ordenanza tipo sobre transparencia, acceso a la información y reutilización<sup>14</sup> que se basa en experiencias positivas realizadas por ayuntamientos y supone un modelo de referencia para otros, si bien como indican Rodríguez-

---

<sup>11</sup> Mariano Ayuso, *La versión valenciana de la Ley de transparencia*. Disponible en línea: <http://valencianews.es/opinion/la-version-valenciana-de-la-ley-de-transparencia/> (consultado el 15/02/2018).

<sup>12</sup> Emilio Guichot, *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, 109-110.

<sup>13</sup> Francisco Toscano, *La regulación local de la transparencia*, 60.

<sup>14</sup> Propuesta de ordenanza disponible en línea: <http://femp.femp.es/files/11-5133-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf> (consultado el 22/2/2018).

Aranda y Sendín<sup>15</sup>, muchas veces se regulan en estos reglamentos locales aspectos de la publicidad activa que ya habían sido exigidos por las normas autonómicas. Pese a ello, esta ordenanza nace en el marco de la heterogeneidad y diversidad de un mapa local, que hace que resulte difícil en numerosas ocasiones para los entes locales poder adaptarse a las exigencias de la norma estatal y autonómica sobre transparencia y por eso desde la FEMP se quiere facilitar la tarea con un modelo de reglamento; de hecho, como indica Seara Moro<sup>16</sup>, el objeto de esta propuesta de ordenanza no es solo que los ayuntamientos cumplan en el plazo de *vacatio legis* de dos años que fija la ley de transparencia estatal para cumplir su articulado, sino dar un paso más allá y constituir un referente de adaptación de las estructuras organizativas de las entidades locales a los preceptos de la mencionada ley. Esta guía realizada por la FEMP tiene, según Márquez Fernández<sup>17</sup>, como aspecto positivo la compartición de buenas prácticas y la difusión de las guías para la puesta en funcionamiento de iniciativas de transparencia que tienen la virtud adicional de haber sido elaboradas en un proceso altamente participativo; eso permite crear foros estables que posibilitan llegar a compromisos hacia una mayor calidad de los instrumentos elaborados.

Pese a ello, considerando el Estado de las autonomías, la posibilidad de poder regular una ordenanza propia no deja de ser una garantía para los consistorios para poder ir un paso más allá si la normativa sobre la materia no acaba de cubrir las expectativas de ese ente local.

Otras asociaciones de municipios de ámbito autonómico también han elaborado su propio modelo de ordenanza en materia de transparencia; destaca el de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias<sup>18</sup>, que tiene una extensión superior al de la FEMP y donde propone una regulación detallada en todos los ámbitos, tanto publicidad activa, pero también la pasiva, la reutilización de la información e incluso un régimen sancionador.

Por tanto, queda patente que en el ámbito local la transparencia y rendición de cuentas se debe cumplir según las exigencias estatales, autonómicas y las propias locales. De hecho, la necesidad de hacer partícipe a la ciudadanía de los asuntos públicos que ocurren en el municipio también queda amparada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en sentencia 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3<sup>o</sup>), así pues, se destaca que "la autonomía no es soberanía" y por tanto, si eso lo ponemos en relación con la transparencia, se indica que los municipios deben cumplir la normativa estatal y autonómica en esta materia y por tanto no pueden dejar de cumplir unos compromisos de transparencia establecidos por estas.

---

<sup>15</sup> Jesús Rodríguez y Miguel Ángel Sendín, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, 117-129.

<sup>16</sup> David Seara, *La transparencia y la administración local: la ordenanza tipo de la Federación Española de Municipios y Provincias*, 9.

<sup>17</sup> Juan Miguel Márquez, *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, 196.

<sup>18</sup> Propuesta de ordenanza disponible en línea: [http://www.famp.es/famp/intranet/ordenanzas/OMT\\_Transparencia-FAMP.pdf](http://www.famp.es/famp/intranet/ordenanzas/OMT_Transparencia-FAMP.pdf) (consultado el 22/2/2018).

En la misma línea se pronuncia Bello<sup>19</sup>, al afirmar que como la autonomía local, garantizada en la CE, configura los municipios y provincias como los entes territoriales más próximos a la ciudadanía y mediante los que esta ejerce el derecho de participación en el gobierno y los asuntos que le corresponden, como afirma de nuevo la STC 4/1981 (FJ 10) por eso resulta tan relevante en el ámbito local garantizar la transparencia y la rendición de cuentas con la ciudadanía.

## 2. Implementación de la transparencia activa en los ayuntamientos: realidad y problemáticas

### 2.1 La ejecución de la transparencia activa

Diciembre del 2015 es la fecha en que los entes locales deben haber cumplido las exigencias de la Ley 19/2013. Hay que indicar que es inequívoco en la norma, tal como se indica al artículo 2, que esta ley es de aplicación a la administración local.

El objeto de la norma es que el conjunto de la ciudadanía conozca el funcionamiento de los consistorios y otros entes locales, que sepan a qué se destinan los fondos, cuáles son las actuaciones y las preferencias políticas hacia donde camina esa administración; en definitiva, poder realizar una rendición de cuentas por parte de la sociedad civil.

Campos Acuña<sup>20</sup> afirma que para evitar una transparencia “de cartón piedra” será necesario depurar la forma en la que esta se estructura y se ofrece la información; haciendo como protagonista al principio de relevancia. Asimismo, continúa indicando, que debe regir el principio de acceso gratuito.

La transparencia debe ser ejercida por vía *online* y eso supone que los entes locales se deban apartar, necesariamente, de las exigencias estatales en materia de administración electrónicas, que ya no se encuentran reguladas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, sino en la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; por tanto, las normas de transparencia sirven como impulso para el cumplimiento del resto de normativa estatal que es de aplicación a entidades locales. En este aspecto hay que destacar que según el artículo 36.1.g de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, es competencia de las diputaciones provinciales proveer la administración electrónica a los municipios de menos de 20.000 habitantes, por tanto, estas deberán tener un papel destacado en la preparación de los portales de transparencia locales, en la medida en que la publicidad activa es ejercida por vía telemática.

---

<sup>19</sup> Santiago Bello, *Gobernanza local y transparencia*, ibid, 23-24.

<sup>20</sup> M. Concepción Campos, *Implementación Práctica de la Ley de Transparencia en los Ayuntamientos*, 112.



Hay que recordar que en numerosas ocasiones es posible encontrar portales webs de ayuntamientos en los que, para acceder al portal de transparencia es necesario entrar en primer lugar a la sede electrónica del consistorio, en concreto, a un apartado que indica “administración electrónica” y cuando se accede, se abre una pestaña en muchos navegadores informando sobre la peligrosidad del lugar web. La razón de este aviso es para que el sistema informático detecte que si la persona usuaria tiene un certificado electrónico, este es el momento para que la web del consistorio lo reconozca, pero si la persona que navega solo quiere consultar aspectos sobre transparencia activa debe saber que es necesario que busque una opción donde pueda continuar con la navegación pese a los “peligros” que le indica el ordenador y eso puede ser un tropiezo que haga que muchas personas prefieran no acceder al espacio web y, por tanto, resulte menos accesible el portal de transparencia y, en consecuencia, acabar diseñando una transparencia “para personas informáticas”.

Como indica Campos Acuña<sup>21</sup> la información no solo debe ser colgada en la web del consistorio sin más, sino que hay que hacer una tarea de preparación de la misma; hecho que pone en valor la tarea fundamental de los servicios de documentación y archivos que según los principios de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización, dotan de homogeneidad y orden al resultado de la publicidad activa. De hecho, un buen sistema de gestión de documentos puede incrementar la eficacia y la rentabilidad de la información que se suministra, ya que no hará falta reelaborar los recursos de información<sup>22</sup>.

Asimismo, hay que llevar a cabo una importando reorganización interna del personal para cumplir las exigencias de transparencia. De esta manera, Sancliment Casadejús<sup>23</sup> señala que cada entidad debería establecer una estructura interna y es necesario que defina unos roles concretos a cada funcionario o funcionaria, de manera que uno se encargue de validar, otro de revisar la calidad, otro publicar los datos; así como asignarles plazos de publicación y cuál deberá ser la frecuencia de actualización de cada ítem.

Para conocer adecuadamente lo que debe contener cada portal de transparencia municipal, la normativa estatal y autonómica lo divide en tres epígrafes: información institucional, organizativa y de planificación, información de relevancia jurídica e información económica, presupuestaria y estadística. Esta clasificación será la utilizada en el desarrollo de este trabajo si bien, como indica

---

<sup>21</sup> M. Concepción Campos, *Implementación de la LT en los Ayuntamiento (I). Aspectos jurídicos y organizativos*, ibid., 126.

<sup>22</sup> A este respecto puede consultarse la noticia “Los archivos, agentes activos de transparencia” de Joaquín Estopón Gómez, jefe archivero del Sistema Municipal de Archivos de Barcelona. Puede consultarse aquí la noticia: [http://lameva.barcelona.cat/bcnmetropolis/dossier/els-arxius-agents-actius-de-transparencia/?utm\\_content=buffer87b4e&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](http://lameva.barcelona.cat/bcnmetropolis/dossier/els-arxius-agents-actius-de-transparencia/?utm_content=buffer87b4e&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer) (consultado el 25/02/2018).

<sup>23</sup> Xavier Sancliment, *Implementación Práctica de la Ley de Transparencia en los Ayuntamientos*, 147.

Seara Moro<sup>24</sup>, en la actualidad podemos ver cómo un número importante de portales de transparencia de entidades locales están haciendo uso, en la mayoría de los casos, de indicaciones de transparencia para hacer una clasificación más precisa del contenido del portal a pesar de respetar, en líneas generales, la división realizada por las normas legales. Aun así, la Diputación provincial de Castelló ha puesto al alcance de los municipios que dependen de ella un modelo de página web<sup>25</sup> que, a su vez, incluye una plataforma para utilizarla como portal de transparencia; en esta la información se establece en indicadores que siguen en parte la clasificación legal.

### 3. Nuevas vías de hacer transparencia activa en las entidades locales: ejemplos de la provincia de Castelló

Así pues, las exigencias legales, tanto las estatales o autonómicas como las locales, en materia de publicidad activa, han implicado, por primera vez en nuestro país, que se produjera una rendición de cuentas hacia la sociedad civil. España ha sido de los últimos países de la UE en tener esta norma<sup>26</sup> y por tanto de los últimos en hacer cumplir el Convenio para el acceso a documentos oficiales del Consejo de Europa<sup>27</sup>, que había ratificado desde el año 2009. Como afirma Troncoso Reinada<sup>28</sup> se desprende de este convenio la intención de mantener un principio de publicidad y transparencia frente a las tentaciones de mantener como secreta o reservada la actuación administrativa.

Mediante el presente artículo se pretende hacer una aproximación de la voluntad política y técnica que diferentes municipios castellonenses han llevado a cabo para, no solo cumplir con las exigencias previstas en las leyes de transparencia, sino para ir un paso más allá de las exigencias legales en materia de publicidad activa, como ahora propuestas como la grabación de plenos municipales, la creación de presupuestos participativos, entre otras iniciativas, que permiten a la ciudadanía realizar una rendición de cuentas mayor sobre la gestión pública local.

---

<sup>24</sup> David Seara, *La transparencia y la administración local: la ordenanza tipo de la Federación Española de Municipios y Provincias*, ibid, 20.

<sup>25</sup> Se puede consultar a modo de ejemplo el portal de transparencia del Ayuntamiento de Borriol: <http://borriol.sedelectronica.es/transparency/> (consultado el 15/3/2017). Además, cabe destacar que este portal es compatible con servidores de gestión administrativa, como *EsPúblic Gestiona*, que es uno de los más utilizados en la provincia de Castelló, como se indica en estas estadísticas: <http://info.gestiona.espublico.com/clientes/castellon/> (consultado el 15/3/2018).

<sup>26</sup> A este respecto puede consultarse la noticia del periódico *El Mundo* del año 2011 con título “España no tiene ‘transparencia’” donde se analiza que nuestro país es de los últimos de Europa en hacer una verdadera rendición de cuentas hacia su ciudadanía. El enlace al artículo es este: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/09/27/espana/1317102129.html> (consultado el 19/3/2018).

<sup>27</sup> Puede accederse al mencionado Convenio a través del siguiente enlace: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_consejo\\_europeo.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf) (consultado el 20/3/2018).

<sup>28</sup> Antonio Troncoso, *La protección de datos personales. En busca del equilibrio*, 717.

Por suerte, tras la aprobación de las mencionadas normas cada vez hay más ayuntamientos que han decidido dar a la transparencia la importancia que merece y han ido más allá de los mínimos legales con medidas que la garantizan.

En primer lugar, las entidades locales pueden mejorar su rendición de cuentas hacia la ciudadanía aumentando la cantidad de información que publicitan en sus portales de transparencia, es decir, exponiendo más de lo exigida por ley. Así, se puede seguir el modelo de otros organismos como Transparency Internacional España (TIE) que propone un total de 80 indicadores para los ayuntamientos<sup>29</sup> que van más allá de la normativa de referencia. Asimismo, TIE propone indicar más información por ejemplo en materia urbanística, en la web, entre otros, que favorezcan que la ciudadanía conozca mejor la gestión municipal de cada consistorio.

Uno de los primeros ejemplos para ir un paso más allá lo encontramos en la grabación y publicación de los plenos municipales. Esta es una posibilidad a la que cada vez se están sumando más municipios, tanto grandes como pequeños, y que únicamente tiene como límite que se informe de que la sesión del pleno está siendo grabada. Podemos destacar, como ejemplos, los ayuntamientos de Alcalà de Xivert - Alcossebre o el de Almenara<sup>30</sup> que, como otros consistorios, incluyen vídeos de las sesiones plenarias donde incluso hay varias cámaras para poder llegar a todas las personas que se encuentran en la sala. Destaca a este respecto el Ayuntamiento de Altura<sup>31</sup>, que además emite los vídeos de las sesiones plenarias en directo, una verdadera oportunidad para poder hacer llegar lo que en ellos se habla al resto de la ciudadanía.

El pleno municipal ha sido uno de los ejes sobre los que los ayuntamientos de la provincia de Castelló han apostado para hacerlos más transparente, ya que como se ha indicado en el apartado de información institucional del presente texto, ayuntamientos como Borriana o Almassora, entre otros, incluyen la posibilidad de que la ciudadanía pueda formular preguntas directas a los concejales a través de un formulario que, dependiendo de la institución se debe presentar con más o menos anterioridad a la celebración de la sesión plenaria. Esto implica, por primera vez, que la ciudadanía pueda preguntar a los responsables locales y estos deban responder en un foro público, por tanto, nos acercamos casi al lema de “luz y taquígrafos” que tradicionalmente se adjudica al Parlamento estatal, pero en este caso aplicado al ámbito local.

La agenda de la persona que ostenta la alcaldía también es uno de los puntos fuertes de la transparencia por el que muchos consistorios están apostando. Un ejemplo, entre muchos otros,

---

<sup>29</sup> El índice con estos indicadores se puede consultar en la siguiente dirección: [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/cuadro\\_indicadores\\_ita-2017.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/cuadro_indicadores_ita-2017.pdf) (consultado el 18/02/2018).

<sup>30</sup> Pueden consultarse los vídeos de los plenos del Ayuntamiento de Alcalà de Xivert en este enlace: <https://www.youtube.com/playlist?list=PL9iQT3bTl-iGz2cqooO2ZhkUBcI0LjrEU> y las sesiones del Ayuntamiento de Almenara en este otro: [http://www.almenara.es/?page\\_id=4422](http://www.almenara.es/?page_id=4422) (consultados el 29/2/2018).

<sup>31</sup> Pueden consultarse los vídeos del Ayuntamiento de Altura en este enlace: [https://www.youtube.com/channel/UCmtaY662zoM9TJFOKG8q\\_vw](https://www.youtube.com/channel/UCmtaY662zoM9TJFOKG8q_vw) (consultado el 29/2/2018).

lo encontramos en el Ayuntamiento de Peníscola<sup>32</sup>, donde se muestra una relación detallada de las reuniones y actos del alcalde.

No es exigencia de las normas de transparencia que se publiquen los regalos recibidos por los concejales y concejalas de un consistorio, por ello, hacerlo implica ir un paso más allá de la transparencia en los entes locales. El Ayuntamiento de Segorbe<sup>33</sup> es uno de los que lo publica y además, con fotografías.

Los medios de comunicación son un gran método para conseguir hacer llegar las políticas públicas al conjunto de la ciudadanía de un municipio. Aquí tienen un papel predominante las redes sociales de los consistorios, que permiten una mayor interacción de la ciudadanía con los y las responsables políticos. Destaca en este ámbito el Ayuntamiento de Borriana<sup>34</sup>, que incluso publica periódicamente un boletín en asuntos de transparencia con el eslogan “Aclaremos cuentas!” una forma rápida de poder estar enterado de todo lo que afecta a este municipio.

En esta línea, el Ayuntamiento de Moncofa ha creado la plataforma “MoncofaConnecta<sup>35</sup> que permite enviar información municipal a las personas inscritas en una lista de distribución de Whatsapp para informarles de los asuntos de Moncofa. Un método semejante es otro tipo de aplicaciones que permiten remitir una información periódica a la vecindad de los pueblos, como es el caso de la aplicación de la Diputación de Castelló y otros semejantes que permite realizar una especie de bando electrónico.

El sistema del Ayuntamiento de Borriol llamado “Concejal número 14”<sup>36</sup> es un ejemplo de mecanismo que permite que los ciudadanos se comuniquen de forma rápida con la administración para hacer llegar sus propuestas al consistorio, así se garantiza la participación ciudadana, hecho que también favorece la transparencia local.

El último punto donde podemos alcanzar nuevas formas de hacer más transparente una entidad local es a través de sus presupuestos. Numerosos ayuntamientos han apostado por los presupuestos participativos, donde se pregunta a la ciudadanía en qué partidas considera que hay que hacer una mayor inversión de dinero. Como ejemplo podemos señalar el Ayuntamiento de

---

<sup>32</sup> Se puede consultar el portal de transparencia del Ayuntamiento de Peníscola, de el apartado de agenda, en este enlace: <http://va.peniscola.org/vcr/8948/Agenda-alcalde-2017.html> (consultado el 29/02/2018).

<sup>33</sup> Se pueden consultar los regalos que han recibido los y las políticas del Ayuntamiento de Segorbe en este web: <http://transparencia.segorbe.es/regalos/> (consultado el 18/02/2018).

<sup>34</sup> Para acceder la boletín de transparencia se puede seguir el siguiente enlace: <http://www.burriana.es/index.php/es/actualidad/boletin-transparencia> (consultado el 18/02/2018).

<sup>35</sup> Puede obtenerse información sobre este sistema de comunicación del Ayuntamiento de Moncofa a través del siguiente enlace: <http://moncofa.com/servicio-de-atencion-al-ciudadano/> (consultado el 04/03/2018).

<sup>36</sup> Se puede consultar la propuesta del Ayuntamiento de Borriol en este enlace: <http://borriol.es/ca/page/regidor-num-14> (consultado el 27/02/2018).

Almassora<sup>37</sup>, que ya ha realizado esta práctica en más de una ocasión y permite que los ciudadanos y ciudadanas puedan seleccionar la preferencia de gasto económico del consistorio. Por indicar otro ejemplo de la provincia de Castelló encontramos el caso de Benicarló, que a través de la plataforma “Benicarló Participa”<sup>38</sup> también ha creado esta iniciativa para abrir el gasto municipal a la ciudadanía y que esta pueda elegir sobre el destino de los fondos municipales. Otra opción de garantizar la rendición de cuentas con los presupuestos municipales es la iniciativa del Ayuntamiento de Borriana<sup>39</sup>, que también ha creado un vídeo sobre cómo se destinan los fondos del consistorio, de una manera muy intuitiva, y que implica un paso más en favor de la transparencia local.

Hay que destacar que de la misma manera que se hace participar a la ciudadanía de la elaboración de los presupuestos, es importante fomentar la transparencia en la preparación de otros planes municipales, como pueden ser los planes de igualdad de oportunidades (PIO); como indica Rigat-Pflaum<sup>40</sup> se trata sin duda de voluntad política que la sociedad civil participe mucho más activamente en este proceso (si bien, como se ha indicado ya, hay normas que exigen crear procesos de audiencia pública), pero si deciden dar un paso más adelante, implica la oportunidad de poder hacer que la voz de la ciudadanía esté verdaderamente en las políticas de igualdad locales<sup>41</sup>.

Para concluir este epígrafe, hay que hacer referencia a la respuesta que el Gobierno de España dio a una senadora que le consultó cuáles eran las acciones que pretendían llevar a cabo el ejecutivo para fomentar el cumplimiento de la transparencia activa a los entes locales españoles<sup>42</sup>. El Gobierno respondió que aún siendo unas obligaciones que dependen únicamente de los consistorios el Ministerio de Hacienda y Función Pública, en uso de sus competencias de

---

<sup>37</sup> Para ver el mecanismo de estos presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Almassora hay que acceder al siguiente enlace: <http://www.almassora.es/ca/page/pressupostos-participatius-2017> (consultado el 4/11/2017).

<sup>38</sup> Los resultados de las últimas encuestas sobre los presupuestos participativo del municipio de Benicarló pueden consultarse aquí: <http://www.benicarlolparticipa.es/resultats/ResultatFINALVotacionsWEB.pdf> (consultado el 4/11/2017).

<sup>39</sup> Se puede consultar este vídeo del Ayuntamiento de Borriana en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?list=PLJFLIClaTKxKUGkP-cbajD6C2oHxzcsA1&v=yaXdKX-F-XQ> (consultado el 5/02/2018).

<sup>40</sup> María Rigat-Pflaum, *La planificación de género en el ámbito municipal. Una propuesta de elaboración participativa de un plan de igualdad de oportunidades a nivel local*, 160.

<sup>41</sup> A este respecto se puede profundizar en un artículo sobre “Transparencia e igualdad de género en las entidades locales” publicado al *Boletín* nº 26 del año 2017 de la Fundación Isonomía de la UJI, donde se señala la importancia de poner en contacto estos dos conceptos en los ayuntamientos. Se puede consultar el *Boletín* en el siguiente enlace: <http://isonomia.uji.es/redisonomia/boletin-red-isonomia/> (consultado el 29/11/2017).

<sup>42</sup> La pregunta escrita al Gobierno realizada por la senadora Yaiza Castilla (Grupo Mixto) puede consultarse en línea en este enlace: <http://www.senado.es/web/expedientdocblobServlet?legis=12&id=44293> (consultado el 23/03/2018).

promoción de la cooperación con otras administraciones públicas en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, había diseñado y puesto en marcha un conjunto de infraestructuras y servicios comunes abiertos a su utilización por las diferentes administraciones públicas españolas. Así, los ayuntamientos tienen a su alcance una serie de plataformas gratuitas y otros mecanismos elaborados por el Gobierno central con el objetivo de poder cumplir con más éxito todas las obligaciones en materia de publicidad activa.

## Bibliografía

- A este respecto puede consultarse la noticia del periódico *El Mundo* del año 2011 con título “España no tiene ‘transparencia’” donde se analiza que nuestro país es de los últimos de Europa en hacer una verdadera rendición de cuentas hacia su ciudadanía. El enlace al artículo es este: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/09/27/espana/1317102129.html> (consultado el 19/3/2018).
- A este respecto puede consultarse: Lucía Sánchez y Miguel Corchero, *Régimen sancionador en materia de transparencia y buen gobierno local*, 11-13.
- A este respecto se puede profundizar en un artículo sobre “Transparencia e igualdad de género en las entidades locales” publicado al *Boletín* nº 26 del año 2017 de la Fundación Isonomía de la UJI, donde se señala la importancia de poner en contacto estos dos conceptos en los ayuntamientos. Se puede consultar el *Boletín* en el siguiente enlace: <http://isonomia.uji.es/redisonomia/boletin-red-isonomia/> (consultado el 29/11/2017).
- A este respecto puede consultarse la noticia “Los archivos, agentes activos de transparencia” de Joaquín Estopón Gómez, jefe archivero del Sistema Municipal de Archivos de Barcelona. Puede consultarse aquí la noticia: [http://lameva.barcelona.cat/bcnmetropolis/dossier/els-arxius-agents-actius-de-transparencia/?utm\\_content=buffer87b4e&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](http://lameva.barcelona.cat/bcnmetropolis/dossier/els-arxius-agents-actius-de-transparencia/?utm_content=buffer87b4e&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer) (consultado el 25/02/2018).
- Antonio Troncoso, *La protección de datos personales. En busca del equilibrio*, 717.
- Danie Kaufmman, *Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción*, Disponible en línea: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2005/09/pdf/basics.pdf> (consultado el 8 de febrero de 2017).
- Daniel Kaufmman y Ana Bellver, *Transparenting Transparency: Initial Empíricos and Policy Applications*, 43.
- David Seara, *La transparencia y la administración local: la ordenanza tipo de la Federación Española de Municipios y Provincias*, 9.
- David Seara, *La transparencia y la administración local: la ordenanza tipo de la Federación Española de Municipios y Provincias*, *ibid*, 20.
- El índice con estos indicadores se puede consultar en la siguiente dirección: [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/cuadro\\_indicadores\\_ita-2017.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/cuadro_indicadores_ita-2017.pdf) (consultado el 18/02/2018).
- Emilio Guichot, *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, 109-110.
- Francisco Toscano, *La regulación local de la transparencia*, 60.
- Jesús Rodríguez y Miguel Ángel Sendín, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, 117-129.
- Juan Miguel Márquez, *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, 196.
- La pregunta escrita al Gobierno realizada por la senadora Yaiza Castilla (Grupo Mixto) puede consultarse en línea en este enlace: <http://www.senado.es/web/expedientdocblobobservlet?legis=12&id=44293> (consultado el 23/03/2018).



- Los resultados de las últimas encuestas sobre los presupuestos participativo del municipio de Benicarló pueden consultarse aquí: <http://www.benicarloparticipa.es/resultats/ResultatFINALVotacionsWEB.pdf> (consultado el 4/11/2017).
- M. Concepción Campos, *Implementación de la LT en los Ayuntamiento (I). Aspectos jurídicos y organizativos*, ibid., 126.
- M. Concepción Campos, *Implementación Práctica de la Ley de Transparencia en los Ayuntamientos*, 112.
- M. Concepción Campos, *Las claves de la transparencia en el 2016: propósitos para el primer año de la transparencia local*, 2.
- M. Teresa Balaguer y M. Isabel Brun, *La transparencia en las administraciones locales españolas*, 7-8. Disponible en línea: [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/164428/Balaguer\\_2016\\_Transparencia.pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/164428/Balaguer_2016_Transparencia.pdf?sequence=1) (consultado el 2/2/2018).
- M. Teresa Balaguer y M. Isabel Brun, *La transparencia en las administraciones locales españolas*, ibid., 8.
- María Rigat-Pflaum, *La planificación de género en el ámbito municipal. Una propuesta de elaboración participativa de un plan de igualdad de oportunidades a nivel local*, 160.
- Mariano Ayuso, *La versión valenciana de la Ley de transparencia*. Disponible en línea: <http://valencianews.es/opinion/la-version-valenciana-de-la-ley-de-transparencia/> (consultado el 15/02/2018).
- Para acceder la boletín de transparencia se puede seguir el siguiente enlace: <http://www.burriana.es/index.php/es/actualidad/boletin-transparencia> (consultado el 18/02/2018).
- Para ver el mecanismo de estos presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Almassora hay que acceder al siguiente enlace: <http://www.almassora.es/ca/page/pressupostos-participatius-2017> (consultado el 4/11/2017).
- Propuesta de ordenanza disponible en línea: <http://femp.femp.es/files/11-5133-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf> (consultado el 22/2/2018).
- Propuesta de ordenanza disponible en línea: [http://www.famp.es/famp/intranet/ordenanzas/OMT\\_Transparencia-FAMP.pdf](http://www.famp.es/famp/intranet/ordenanzas/OMT_Transparencia-FAMP.pdf) (consultado el 22/2/2018).
- Puede accederse al mencionado Convenio a través del siguiente enlace: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_consejo\\_europeo.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf) (consultado el 20/3/2018).
- Puede obtenerse información sobre este sistema de comunicación del Ayuntamiento de Moncofa a través del siguiente enlace: <http://moncofa.com/servicio-de-atencion-al-ciudadano/> (consultado el 04/03/2018).
- Pueden consultarse los vídeos de los plenos del Ayuntamiento de Alcalà de Xivert en este enlace: <https://www.youtube.com/playlist?list=PL9iQT3bTL-iGz2cqooO2ZhkUBcI0LJrEU> y las sesiones del Ayuntamiento de Almenara en este otro: [http://www.almenara.es/?page\\_id=4422](http://www.almenara.es/?page_id=4422) (consultados el 29/2/2018).
- Pueden consultarse los vídeos del Ayuntamiento de Altura en este enlace: [https://www.youtube.com/channel/UCmtaY662zoM9TJFOKG8q\\_vw](https://www.youtube.com/channel/UCmtaY662zoM9TJFOKG8q_vw) (consultado el 29/2/2018).
- Santiago Bello, *Gobernanza local y transparencia*, 23. Disponible en línea: <https://goo.gl/GsLn1u> (consultado el 4/2/2018).
- Santiago Bello, *Gobernanza local y transparencia*, ibid, 23-24.
- Se puede consultar a modo de ejemplo el portal de transparencia del Ayuntamiento de Borriol: <http://borriol.sedelectronica.es/transparency/> (consultado el 15/3/2017). Además, cabe destacar que este portal es compatible con servidores de gestión administrativa, como *EsPúblic Gestiona*, que es uno de los más utilizados en la provincia de Castelló, como se indica en estas estadísticas: <http://info.gestiona.espublico.com/clientes/castellon/> (consultado el 15/3/2018).
- Se puede consultar el portal de transparencia del Ayuntamiento de Peníscola, de el apartado de agenda, en este enlace: <http://va.peniscola.org/ver/8948/Agenda-alcalde-2017.html> (consultado el 29/02/2018).
- Se puede consultar en este punto: Artemi Rallo, Rosario García,, José Luis Blasco, Cristina Pauner y Beatriz Tomás, *Derecho público de la Comunidad Valenciana*, 55.

- Se puede consultar este vídeo del Ayuntamiento de Borriana en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?list=PLLFLLIClaTKxKUgkP-cbajD6C2oHxzqyA1&v=yaXdKX-F-XQ> (consultado el 5/02/2018).
- Se puede consultar la propuesta del Ayuntamiento de Borriol en este enlace: <http://borriol.es/ca/page/regidor-num-14> (consultado el 27/02/2018).
- Se pueden consultar los regalos que han recibido los y las políticas del Ayuntamiento de Segorbe en este web: <http://transparencia.segorbe.es/regalos/> (consultado el 18/02/2018).
- Sobre esta cuestión puede consultarse: Fernando Ramos, *Comunicación y Protocolo en el espacio local. Imagen y transparencia de las Instituciones públicas*, 58.
- Xavier Sancliment, *Implementación Práctica de la Ley de Transparencia en los Ayuntamientos*, 147.