

Transparencia y acceso a la información en el ámbito local

NOEL ARMAS CASTILLA

PRÓLOGO
EMILIO GUICHOT

Proyecto De la transparencia al gobierno abierto PID2022-140415NB-I00,
financiado por MCIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER, UE



ARANZADI

Índice General

	<i>Página</i>
ABREVIATURAS.....	21
PRÓLOGO.....	31
INTRODUCCIÓN	37
CAPÍTULO 1	
LA PUBLICIDAD Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL ANTES DE LA LTAIPBG	41
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: LA NATURALEZA POLÍ- TICA DE LAS EELL Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA	42
2. LA CE 1812.....	46
3. LA CE 1837.....	53
4. LA CE 1845.....	54
5. LA CE 1869.....	56
6. LA CE 1876.....	58
7. LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA	61
8. LA CE 1931.....	64
9. EL RÉGIMEN FRANQUISTA	66
10. SÍNTESIS.....	72

CAPÍTULO 2

LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y HASTA LA APROBACIÓN DE LA LTAIPBG.....	75
1. EL ART. 105.B) CE 1978.....	76
2. LA TRANSPARENCIA EN LA LEGISLACIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN	88
2.1. <i>El reparto de competencias en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de procedimiento administrativo.....</i>	88
2.2. <i>La regulación sobre transparencia y acceso a la información en la legislación de procedimiento administrativo común previa a la LTAIPBG</i>	91
3. LA TRANSPARENCIA EN LA REGULACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL.....	96
3.1. <i>El principio de autonomía local y el reparto de competencias para la regulación del régimen local</i>	97
3.2. <i>Manifestación en el plano normativo</i>	99
4. SÍNTESIS.....	104

CAPÍTULO 3

LA NORMATIVA GENERAL SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN: SU PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN Y SU DESARROLLO AUTONÓMICO Y LOCAL.....	107
1. EL DERECHO GENERAL DE ACCESO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL: LA LTAIPBG Y SU NATURALEZA.....	109
2. EL DESARROLLO AUTONÓMICO	114
2.1. <i>El margen competencial autonómico y su proyección a la transparencia de las EELL</i>	117
2.2. <i>Las Leyes autonómicas de transparencia que incluyen a las EELL</i>	121
2.3. <i>Las normas autonómicas que no incluyen a las EELL en su ámbito subjetivo de aplicación</i>	122
3. EL DESARROLLO LOCAL: LAS ORDENANZAS DE TRANSPARENCIA	123

	<i>Página</i>
3.1. <i>La primera ordenanza tipo y su relativa superación</i>	124
3.2. <i>La nueva ordenanza tipo de la FEMP</i>	126
3.3. <i>Ordenanzas locales representativas</i>	127
4. SÍNTESIS.....	131
 CAPÍTULO 4	
LOS SUJETOS OBLIGADOS DE LA LTAIPBG.....	133
1. EL CONCEPTO DE SECTOR PÚBLICO LOCAL A LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN ..	134
2. LOS DIFERENTES NIVELES DE SUJECIÓN A LA LTAIPBG	136
2.1. <i>Primer nivel de sujetos obligados en el ámbito local</i>	137
2.2. <i>Segundo nivel de sujetos obligados en el ámbito local</i>	146
2.3. <i>Tercer nivel de sujetos obligados en el ámbito local</i>	153
3. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL AL SERVICIO DE LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	160
3.1. <i>La autonomía local para la organización al servicio de la transparencia y el acceso a la información</i>	161
3.2. <i>La atribución de funciones a los órganos de la entidad</i>	164
3.3. <i>Las unidades responsables de la transparencia</i>	168
4. SÍNTESIS.....	174
 CAPÍTULO 5	
LÍMITES	177
1. LA REGULACIÓN GENERAL DE LOS LÍMITES, SU CLASIFICACIÓN Y SU IMPACTO EN EL ÁMBITO LOCAL.....	178
1.1. <i>El test de daño y el de ponderación</i>	184
1.2. <i>La relación entre acción pública y derecho de acceso a los efectos del test de la ponderación</i>	188
1.3. <i>Los límites y el acceso parcial</i>	190
1.4. <i>Los límites frente al principio de reutilización.....</i>	191

	<u>Página</u>
2. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO QUE OPERAN EN EL ÁMBITO LOCAL	194
2.1. Límites que protegen los bienes públicos. En particular, la seguridad ciudadana y el medio ambiente	195
2.2. Límites que protegen la integridad de los procedimientos	203
2.2.1. Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control	204
2.2.2. Prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios	206
2.2.3. La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva	210
2.2.4. La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión	213
2.3. Límites que protegen derechos e intereses privados de contenido económico	217
2.3.1. El secreto profesional	217
2.3.2. La propiedad intelectual e industrial	220
2.3.3. La protección de los intereses económicos y comerciales	223
2.4. La protección de datos de carácter personal	227
2.4.1. Las diferentes categorías de datos personales y su distinto tratamiento a los efectos de su publicidad	229
2.4.2. Supuestos de especial relevancia	233
2.4.3. La protección de los datos personales en la publicación de la información más frecuentemente solicitada	259
2.4.4. Disociación de los datos personales	261
3. SÍNTESIS	262
 CAPÍTULO 6	
PUBLICIDAD ACTIVA	265
1. MATERIAS SOMETIDAS A PUBLICIDAD ACTIVA EN EL ÁMBITO LOCAL EN LA LTAIPBG	267
1.1. Información institucional, organizativa y de la planificación	270

	<i>Página</i>
1.2. <i>Información de relevancia jurídica</i>	278
1.3. <i>Información económica, presupuestaria y estadística</i>	284
1.3.1. Contratos públicos y convenios	286
1.3.2. Subvenciones y otras ayudas públicas.....	290
1.3.3. Presupuestos	291
1.3.4. Retribuciones de los altos cargos	294
1.3.5. Resoluciones de compatibilidad.....	295
1.3.6. Declaraciones anuales de bienes de los miembros electos de las EELL.....	296
1.3.7. Estadísticas sobre el cumplimiento y calidad de los servicios públicos	297
1.3.8. Bienes inmuebles.....	298
1.4. <i>Información solicitada con mayor frecuencia en ejercicio del derecho de acceso</i>	300
1.5. <i>Información relacionada con las actividades de tratamiento de datos personales</i>	302
1.6. <i>Otras informaciones</i>	303
2. LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA	308
3. EL PAPEL DE LOS GOBIERNO LOCALES INTERMEDIOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA.....	314
4. SISTEMAS NO NORMATIVOS DE EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA LOCAL	324
4.1. <i>Dyntra</i>	326
4.2. <i>Transparency International (Transparencia Internacional)</i>	329
4.3. <i>Mapa Infoparticip@</i>	335
4.4. <i>Test de Aplicación Municipal de la Ley de Transparencia</i>	338
4.5. <i>MESTA</i>	339
4.6. <i>Índice de Transparencia de Canarias (ITCanarias)</i>	339
5. SÍNTESIS.....	341

CAPÍTULO 7

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: OBJETO, TITULARIDAD, PROCEDIMIENTO Y MODALIDADES DE ACCESO	345
1. OBJETO DEL DERECHO DE ACCESO EN EL ÁMBITO LOCAL.....	346
2. TITULARES DEL DERECHO DE ACCESO.....	349
<i>2.1. La titularidad universal</i>	349
<i>2.2. Las asociaciones vecinales</i>	355
3. PROCEDIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO	359
<i>3.1. Iniciación</i>	359
3.1.1. Presentación de las solicitudes.....	359
3.1.2. Causas de inadmisión.....	365
<i>3.2. Tramitación</i>	390
3.2.1. Órgano competente para tramitar	390
3.2.2. Remisión, en su caso, al sujeto que presta servicios públicos o ejerce potestades administrativas.....	391
3.2.3. Subsanación	392
3.2.4. Audiencia de terceros.....	393
3.2.5. Remisión al órgano competente para resolver, si es distinto del órgano tramitador	395
<i>3.3. Resolución</i>	395
3.3.1. Órgano competente para resolver	396
3.3.2. Plazo para resolver.....	396
3.3.3. Resolución expresa	400
3.3.4. Desestimación por silencio.....	401
3.3.5. Otras formas de terminación	402
4. MODO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	402
5. LA TASA EN LAS SOLICITUDES DE ACCESO.....	405
6. SÍNTESIS.....	410

	<u>Página</u>
CAPÍTULO 8	
RÉGIMEN DE GARANTÍAS	413
1. EL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVIO A LA RECLAMACIÓN	414
2. LA RECLAMACIÓN ANTE LA AUTORIDAD DE TRANSPARENCIA	420
<i>2.1. La constitucionalidad del control de las resoluciones de las EELL por parte de las autoridades estatal y autonómicas</i>	420
<i>2.2. Las autoridades independientes de transparencia</i>	424
<i>2.2.1. La opción entre una autoridad independiente autonómica o un convenio con el CTBG</i>	425
<i>2.2.2. La autoridad de control en el caso de EELL no incluidas en el ámbito de aplicación de su correspondiente Ley autonómica</i>	431
<i>2.3. La intervención o no de las EELL en la designación y la organización de las autoridades de control. Su repercusión en el perfil designado</i>	437
<i>2.4. El silencio en las resoluciones de las EELL y, en particular, el silencio positivo y su tratamiento por las autoridades</i>	440
<i>2.5. Procedimiento de tramitación de la reclamación en las autoridades con competencias sobre EELL</i>	444
<i>2.6. El control del derecho de acceso previsto extramuros de la reclamación por parte de las autoridades con competencias sobre las EELL: las consultas, los clientes misteriosos y la mediación</i>	452
<i>2.7. El grado de cumplimiento de las resoluciones de reclamaciones en el ámbito local</i>	458
<i>2.8. El control de las autoridades de las obligaciones de publicidad activa por parte de las autoridades sobre las EELL: denuncias, requerimientos, reclamaciones en materia de publicidad activa, informes y memorias anuales de las autoridades</i>	469
<i>2.9. El incumplimiento de las resoluciones: el régimen sancionador y los medios de ejecución forzosa</i>	473
3. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	481
<i>3.1. Autoridad competente</i>	482
<i>3.2. Objeto</i>	486

	<i>Página</i>
3.3. <i>Sujetos legitimados</i>	487
3.4. <i>Tramitación</i>	488
3.5. <i>Resolución</i>	489
3.6. <i>Recursos contra las sentencias</i>	489
4. SÍNTESIS	490
 CAPÍTULO 9	
PUBLICIDAD DE LAS SESIONES DE LOS ÓRGANOS DE LAS EELL	493
1. PUBLICIDAD DE LAS SESIONES PLENARIAS	494
1.1. <i>Publicidad de la convocatoria</i>	494
1.2. <i>Acceso a la sala</i>	498
1.3. <i>Difusión de las sesiones</i>	499
1.4. <i>Sesiones plenarias a puerta cerrada</i>	504
1.5. <i>La publicidad y el derecho de acceso a las actas</i>	506
2. PUBLICIDAD DE LAS SESIONES DE OTROS ÓRGANOS DE LAS EELL	509
2.1. <i>Junta de Gobierno</i>	509
2.2. <i>Órganos complementarios</i>	523
2.2.1. <i>Comisiones Informativas</i>	523
2.2.2. <i>Otros órganos complementarios: en especial, los Consejos sectoriales y las Juntas de Distrito</i>	525
3. PUBLICIDAD DE LAS SESIONES DE LAS SOCIEDADES PÚBLICAS LOCALES	527
4. SÍNTESIS	529
 CAPÍTULO 10	
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA POR LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS LOCALES	531
1. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN POR LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS LOCALES A LA LUZ DEL ART. 23 CE 1978	532

	<i>Página</i>
2. LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO DE ACCESO PREVISTO EN LA NORMATIVA DE RÉGIMEN LOCAL Y EN LA NORMATIVA GENERAL	535
3. EL DERECHO DE ACCESO PREVISTO EN LA REGULACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL.....	538
3.1. <i>Normativa aplicable</i>	538
3.2. <i>Objeto</i>	541
3.3. <i>Titulares del derecho</i>	545
3.4. <i>Sujetos obligados</i>	545
3.5. <i>Límites</i>	546
4. EL PROCEDIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO DE LOS CONCEJALES.....	553
4.1. <i>El acceso directo</i>	553
4.2. <i>Procedimiento previa solicitud</i>	555
4.3. <i>Sentido del silencio</i>	558
4.4. <i>Entrega de la información</i>	559
4.5. <i>Régimen de impugnaciones</i>	565
5. EL DERECHO DE LOS CONCEJALES A PRESENTAR RECLAMACIONES ANTE LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA.....	568
5.1. <i>Retos pendientes de resolver de las reclamaciones presentadas por concejales.....</i>	582
6. SÍNTESIS.....	585
CONCLUSIONES.....	587
BIBLIOGRAFÍA.....	603

Prólogo

La obra que aquí se prologa es el resultado de la tesis doctoral de Noel Armas Castilla, tesis que realizó bajo mi dirección y que defendió ante un tribunal de expertos el 24 de marzo de 2025, obteniendo la más alta calificación, sobresaliente *cum laude*. Además, fue reconocida con una mención especial por el jurado del Premio «Eduardo García de Enterría» de tesis doctorales en Derecho Administrativo en su edición de 2025.

El trabajo analiza la transparencia en el ámbito local. Estudios generales o parciales sobre la Ley estatal de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, los hay en número no desdeñable, pero en lo que alcanza mi conocimiento no había ninguna monografía posterior a su aprobación dedicada a abordar el tema desde la óptica local, además con un objeto más amplio, que trasciende a la aplicación de la mencionada Ley para situar la transparencia local en sus coordenadas históricas y en la perspectiva del encaje de la normativa general y la referida al régimen local.

Abordar un tema tal desde esta óptica tiene dificultad, en particular, por cuanto obliga en su redacción a guardar un delicado equilibrio entre lo que se estudia y lo que se cuenta. Esto es, para elaborar este trabajo, el autor debió sumergirse en el estudio en profundidad de la transparencia y el acceso a la información, de una parte, y del régimen local, de otra. Eso implica la lectura de cientos de leyes, de sentencias y de resoluciones de autoridades independientes, así como de la doctrina académica que se ha ido ocupando de estas cuestiones. Ahora bien, no era ni posible ni deseable que trasladase aquí lo que ya habían estudiado otros. Se trataba más bien —asumiendo la célebre metáfora de los enanos a hombros de gigantes, esto es, de la evolución del conocimiento a partir de pequeñas aportaciones que se nutren de todas las anteriores en el tiempo, algunas de ellas, decisivas— de analizar, a la luz de todos esos materiales, si existen elementos diferenciales respecto de la aplicación de la transparencia y el acceso a la información en la escala estatal o autonómica. Esto es, en palabras del propio autor, si, por su configuración histórica, su naturaleza, el alcance de sus competencias, sus peculiaridades

organizativas o, en fin, la heterogeneidad de su tamaño poblacional y de sus recursos están o deberían estar sometidas a un régimen de transparencia diferente al de otras entidades políticas supralocales. Esto es, no era cuestión de hacer un tratado de transparencia y acceso a la información y después añadirle una óptica local, sino de conocer y exponer brevemente la materia general para poder responder a ese interrogante esencial que hace de este trabajo una auténtica tesis.

Creo que el autor lo ha logrado. Se trata de un estudio argumentado, con razonamientos jurídicos, pero también con datos, que tiene en cuenta el desarrollo normativo y su aplicación práctica. Al respecto, es muy encomiable el esfuerzo que ha implicado, por ejemplo, la selección de un muestrario de municipios representativos de la diversidad geográfica y poblacional de las entidades locales en España, de lo dispuesto en sus ordenanzas de transparencia e incluso de lo no incluido en ellas, para lo cual se ha realizado en ocasiones un trabajo de campo en forma de solicitudes de acceso o incluso de contactos por mail o teléfono con sus responsables. O el manejo de información estadística. O la toma en consideración de datos sobre publicidad activa de diferentes sistemas no oficiales de medición de la transparencia de las EELL.

No procede aquí «destripar» el contenido del trabajo, por lo demás de amable lectura, pulcramente redactado y que se cierra con unas conclusiones muy bien elaboradas. Nos limitaremos, por tanto, a continuación, a dar cuenta de las principales cuestiones abordadas, siguiendo la propia estructura de la obra, que creemos acertada.

La primera idea, conclusión de un estudio histórico, es que la transparencia es un término actual, pero en las EELL han existido históricamente obligaciones de publicidad de sus actuaciones, y en ello han sido pioneras. Si bien hay una relación directa entre reconocimiento de la naturaleza política democrática de las EELL y transparencia, la ecuación no es perfecta, dado que la transparencia se utiliza, en diferentes momentos históricos y con regímenes políticos diversos, como un instrumento de búsqueda de legitimación del poder, a veces en la práctica reducida a una mera proclama normativa falta de cumplimiento efectivo.

A continuación, se aborda el controvertido tema de la naturaleza del derecho de acceso, en el que, como es sabido, el legislador estatal no siguió los impulsos europeos ni la doctrina dominante y, marcado sin duda por la ubicación del artículo 105.b) de la Constitución fuera del Título I referido a los derechos y deberes fundamentales, le dio el tratamiento de derecho de configuración legal. Las repercusiones han sido una falta de homogeneidad

en el régimen aplicable a todas las EELL, puesto que ha permitido el desarrollo desigual de la legislación estatal por parte de las CCAA y de las propias EELL, lo que ha desembocado en un modelo asimétrico de obligaciones de transparencia para las EELL, que se ha acentuado por cuanto la doctrina mayoritaria y algunos legisladores autonómicos han entendido que la Ley 19/2013 es, en lo que se refiere a la transparencia y el acceso a la información, toda ella básica, susceptible por tanto de desarrollo también en materia de límites o de procedimiento, idea ésta contra la que el autor se revuelve, con apoyo, además, de la única sentencia dictada hasta la fecha por el Tribunal Constitucional sobre esta materia. En todo caso, para Noel Armas, la multitud y variedad de EELL que han aprobado su propia ordenanza de transparencia demuestra que no existe una relación entre el tamaño poblacional de la entidad y la capacidad para elaborar sus propias ordenanzas, muchas de las cuales por cierto se encuentran superadas por la normativa autonómica sobre transparencia, que ha ido más allá que la Ley estatal y que mayoritariamente ha incluido a las EELL en su ámbito subjetivo de aplicación.

En materia organizativa, la tendencia detectada es la acomodación de las competencias a la mayor o menor complejidad de cada entidad: en las EELL de menor tamaño, las competencias en transparencia las tiene atribuidas el alcalde, mientras que se van delegando en concejales a medida que se examinan EELL de más población, y se unen a órganos directivos que coordinan las tareas relacionadas tanto con el derecho de acceso como la publicidad.

En cuanto a la publicidad activa, las EELL tienen diferentes obligaciones según la Comunidad Autónoma en la que se encuentren o según tengan una ordenanza de transparencia y cuál sea la regulación contenida al respecto. Esta asimetría impide estandarizar un sistema de evaluación que dé buena cuenta de la realidad del cumplimiento por parte de las EELL. En su conjunto, los sistemas no normativos de evaluación no arrojan datos que evidencien un mayor incumplimiento de las EELL de menor población con respecto a las de mayor población de forma generalizada; sin embargo, sí parecen indicar que, en general, todas las EELL han mejorado sus índices de transparencia con el paso del tiempo. Estos datos refuerzan su opinión de que el cumplimiento de estas obligaciones no está relacionado estrechamente con el volumen poblacional de las EELL, sino con otros factores, como el cultural o con la organización de la entidad. En todo caso, considera que las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares y las CCAA uniprovinciales tienen un papel destacado en la asistencia a las EELL de su territorio que la requieran para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad. El debate abierto es si las entidades de menor tamaño poblacional deberían estar sometidas a una menor exigencia de publicidad activa, como ocurre por ejemplo en Francia, cuyo

sistema de transparencia ha analizado el autor en otro trabajo. La posición del autor es categóricamente negativa, por toda una serie de argumentos de principio y prácticos que dejamos al lector descubrir con la lectura del trabajo.

En la misma lógica, y ya referida al derecho de acceso, estima que nada lleva a pensar que exista tampoco una incapacidad para asegurar su aplicación dependiente de un factor poblacional. Al respecto, no hay especialidades regulatorias locales en materia de causas de inadmisión y límites al derecho de acceso ni respecto del procedimiento o las vías de recurso-cuestiones en las que, conforme al reparto constitucional de competencias, el autor considera, frente a una parte significativa de la doctrina, que no caben divergencias de la normativa autonómica o local respecto de la regulación estatal. En relación con las causas de inadmisión, la referida al uso abusivo es la protagonista, en relación con los recursos de cada entidad. Respecto de los límites, la protección de datos tiene un indiscutible protagonismo en la esfera local, dado que los grandes intereses públicos —como la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores....— no tienen juego por razones competenciales. En cuanto al procedimiento, el autor pone de relieve que lamentablemente, el silencio es una respuesta muy presente en el ámbito local. Cada vez es mayor el número de reclamaciones que derivan de actos presuntos. Ahora bien, el alto número de reclamaciones cuyo procedimiento finaliza de forma sobrevenida por entrega de la información en período de alegaciones, también en el ámbito local, prueba que las EELL sí que pueden resolver de forma expresa las solicitudes, lo que implica que el silencio de las EELL no está relacionado con una supuesta escasez de recursos de estos sujetos obligados. En lo atinente a las vías de recurso, el autor aboga por el mantenimiento del recurso de reposición como añadido a la reclamación ante una autoridad independiente, como prevé la normativa catalana, pues estima que supondría una garantía adicional. Ahora bien, advierte de que, en la actualidad, entraña en contradicción con lo previsto en la Ley 19/2013, conforme a la que la reclamación ante la autoridad de transparencia es sustitutiva de —todos— los recursos administrativos, por lo que debería incorporarse en una futura reforma de la LTAIPBG.

Una materia muy interesante es el análisis de las autoridades independientes de transparencia desde la perspectiva local. Noel Armas estima que el control de las autoridades de transparencia estatal o autonómicas sobre las EELL es respetuoso con la autonomía local e incluso preferible a la existencia de autoridades de control locales, para asegurar su independencia, si bien pone de relieve, en negativo, que estas autoridades no integran en sus órganos unipersonales ni colegiados a expertos en administración local. Constata, también en negativo, un preocupante aumento de EELL que no responden

a los requerimientos de las autoridades o que incumplen sus resoluciones, y para ponerle remedio propone un régimen sancionador cuya aplicación se residencie en las autoridades de control, y no en las propias administraciones concernidas, como ocurre hasta el presente, lo que explica la ausencia real de sanciones.

La obra se cierra con el estudio de dos temas «extramuros» de la normativa sobre transparencia y propiamente locales: la publicidad de las sesiones de los órganos colegiados locales y el acceso a la información por parte de los representantes locales. En ambos hace propuestas originales y abiertas al debate. En lo que hace al acceso a las sesiones plenarias, defiende *de lege ferenda*, que las sesiones de las Juntas de Gobierno Locales deben celebrarse de forma pública cuando toman acuerdos, sin perjuicio de que se declaren secretas aquellas sesiones que no deban ser públicas en los mismos términos que las sesiones plenarias. Dejamos al lector que descubra los argumentos que se aportan. En lo que referente al acceso a la información por los representantes locales, regulado desde hace décadas en la legislación sobre régimen local, esto es, objeto de una «regulación especial» del derecho de acceso, en los términos de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, expone cómo, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la relación entre ambos bloques normativos ha de interpretarse a partir de un principio claro: los representantes políticos no pueden tener peor condición que el resto de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de acceso. La principal polémica entre las autoridades de transparencia hasta fechas recientes había sido la de saber si los concejales podían acudir a ellas interponiendo una reclamación. Un pronunciamiento del TS afirmó en 2022 de forma rotunda esta posibilidad, que había sido apoyada por la mayoría de la doctrina. Como expone, falta por resolver cómo deben proceder las autoridades ante las reclamaciones que provienen de meros silencios, dado que la normativa local prevé en este caso el silencio positivo. En su opinión, las autoridades deben inadmitir las reclamaciones que provienen de silencios positivos, dado que, conforme a la normativa general de procedimiento, la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, esto es, es equivalente a una resolución expresa estimatoria. De este modo, en puridad, las autoridades de transparencia deberían ceñirse a constatar la existencia del silencio y, como mucho, instar a la entidad a que cumpla su propia resolución avisándole de que hará seguimiento de su cumplimiento. Esta solución contrasta con el proceder de la mayoría de las autoridades, que han optado por resolver el fondo del asunto, dándole el mismo tratamiento que a una resolución expresa desestimatoria.

Como puede comprobarse, se trata de una obra que aborda de forma integral la transparencia y el acceso a la información pública en el ámbito local, desde su evolución histórica, pasando por su base constitucional, hasta su regulación estatal, autonómica y local en una serie representativa de ordenanzas, y que estudia cada uno de los aspectos que regula esta normativa y su aplicación por las autoridades de control y por los tribunales. No evade ninguna dificultad, sino que, por el contrario, entra en cada cuestión manejando argumentos a favor y en contra, pero siempre decantándose, incluso en las cuestiones más controvertidas.

La respuesta al interrogante que plantea la tesis se va resolviendo a medida de su ejecución, en un sentido nítido: las entidades locales, sus vecinos y asociaciones no pueden ser los «patitos feos» o los «hermanos pobres» o los «ciudadanos de segunda» de la transparencia. No hay razones ni teóricas ni prácticas que avalen una menor exigencia de transparencia y, por ende, una menor amplitud del derecho de acceso en la esfera local. La realidad demuestra, además, que lo decisivo es la voluntad de cumplir con las exigencias de transparencia, la «apuesta por la transparencia». EELL de muy poca población ofrecen un balance mucho mejor que otras de mayor tamaño poblacional y presupuesto. Se puede estar de acuerdo o no, pero Noel Armas se incorpora así al debate, a la «conversación» que está abierta en la actualidad al hilo de la posible reforma de la Ley, y para el que sin duda esta obra debe constituir un material de primera importancia.

En Sevilla, a 17 de junio de 2025

EMILIO GUICHOT

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Capítulo 5

Límites

SUMARIO: 1. LA REGULACIÓN GENERAL DE LOS LÍMITES, SU CLASIFICACIÓN Y SU IMPACTO EN EL ÁMBITO LOCAL. 1.1. *El test de daño y el de ponderación.* 1.2. *La relación entre acción pública y derecho de acceso a los efectos del test de la ponderación.* 1.3. *Los límites y el acceso parcial.* 1.4. *Los límites frente al principio de reutilización.* 2. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO QUE OPERAN EN EL ÁMBITO LOCAL. 2.1. *Límites que protegen los bienes públicos.* En particular, *la seguridad ciudadana y el medio ambiente.* 2.2. *Límites que protegen la integridad de los procedimientos.* 2.2.1. Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. 2.2.2. Prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. 2.2.3. La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. 2.2.4. La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. 2.3. *Límites que protegen derechos e intereses privados de contenido económico.* 2.3.1. El secreto profesional. 2.3.2. La propiedad intelectual e industrial. 2.3.3. La protección de los intereses económicos y comerciales. 2.4. *La protección de datos de carácter personal.* 2.4.1. Las diferentes categorías de datos personales y su distinto tratamiento a los efectos de su publicidad. 2.4.2. Supuestos de especial relevancia. 2.4.3. La protección de los datos personales en la publicación de la información más frecuentemente solicitada. 2.4.4. Disociación de los datos personales. 3. SÍNTESIS.

En este capítulo examinaremos un elemento consustancial al alcance del principio de la transparencia como es la existencia de límites, pues, aun cuando en principio toda la información pública debe ser accesible a los ciudadanos, existen determinadas informaciones que están vedadas al conocimiento general.

No conocemos ningún ordenamiento en que el derecho de acceso sea absoluto o en el que la publicidad se extienda a la totalidad de la información

en poder de los sujetos obligados. Las razones de estos límites están relacionadas con la concurrencia de un bien jurídico meritorio de protección que puede verse comprometido si la información relacionada con dicho bien es objeto de difusión. Estos límites serán lo que estudiemos en este capítulo, tanto en lo que concierne a su definición, como a la clasificación e interpretación que podemos dar de cada uno de ellos y a los supuestos más comunes en que se presentan en la información local. Prestaremos, eso sí, especial atención a la protección de los datos personales, que es, de largo, el límite más presente en nuestro objeto de estudio.

1. LA REGULACIÓN GENERAL DE LOS LÍMITES, SU CLASIFICACIÓN Y SU IMPACTO EN EL ÁMBITO LOCAL

Todo régimen que prevé dar publicidad a la información pública o un sistema de acceso establece límites. De hecho, en nuestro caso, los límites están tomados del Convenio 205 —también conocido como Convenio de Tromsø¹—, como pronto destacara algún autor².

En nuestro ordenamiento, el art. 105.b) CE 1978 contempla la existencia de algunos límites a este derecho³. La LTAIPBG acoge esos límites impuestos por el constituyente, ampliándolos de forma notable en su art. 14. Aunque los trataremos más adelante, podemos señalar ya que los límites son los de la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección

1. Donde aparecen como límites los relacionados con la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales; la seguridad pública; la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales; las investigaciones disciplinarias; la inspección, control y supervisión por autoridades públicas; la intimidad y otros intereses privados legítimos; los intereses económicos y comerciales; las políticas estatales de cambio de moneda, monetarias y económicas; la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la Administración eficaz de la justicia; el medio ambiente; y las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto.
2. GUICHOT REINA, E. (2014). “Límites a la transparencia y el acceso a la información”, en GUICHOT, E. (coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid: Tecnos, p. 103. Este autor señala que las diferencias entre el listado de límites previsto en el Convenio 205 y en la LTAIPBG son insignificantes, siendo en su opinión la más relevante que el Convenio 205 habla de límites en favor de “otros intereses privados” que en el ordenamiento español se ha cohonestado con el límite del secreto profesional y de la propiedad intelectual.
3. En concreto, “la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y la protección del medio ambiente. También hay que agregar el límite a la protección de datos de carácter personal, recogido en el art. 15. Podemos sistematizar el listado de límites recogidos en la LTAIPBG de conformidad con los bienes jurídicos que protegen, siguiendo en esto al profesor GUICHOT REINA⁴, aunque existen otras clasificaciones propuestas por otros autores⁵. De esta manera, cabe hablar de límites relacionados con la salvaguarda de los bienes públicos, límites vinculados a la integridad de los procedimientos administrativos y judiciales, límites conectados con

4. GUICHOT REINA, E. (2023). “Límites”, en GUICHOT REINA, E., y BARRERO RODRÍGUEZ, C. *El Derecho de Acceso a la Información Pública*, Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 187 y 188.
5. Así, por ejemplo, MORETÓN TOQUERO agrupa los límites según tiendan “a proteger otros intereses de naturaleza pública (la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, la política económica y monetaria, etc.)”, “derechos o intereses privados (como es el caso de la propiedad intelectual e industrial) que en algunos supuestos tienen una significación institucional evidente (la igualdad de las partes en los procesos judiciales, o el secreto profesional)”, o “derechos fundamentales, como la tutela judicial efectiva (o la protección de la intimidad a través de la protección de los datos de carácter personal del art. 15 LTAIPGB)”. Finalmente, otros límites tienen un “carácter procedural, es decir, tienen que ver con el interés público en mantener la propia eficacia del funcionamiento de la Administración: en particular, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, y la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”. MORETÓN TOQUERO, A. (2014). “Los límites del derecho de acceso a la información pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, p. 18. También se pueden clasificar según se refieren a intereses públicos superiores (seguridad nacional, defensa nacional, relaciones exteriores, seguridad pública) a la protección de la acción de cumplimiento de la legalidad (prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, funciones administrativas de vigilancia, inspección y control), igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, los intereses económicos y comerciales, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, la protección de datos personales y otros límites (el secreto profesional, la propiedad intelectual e industrial y la política económica y monetaria), siguiendo la clasificación de FERNÁNDEZ RAMOS, S., y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2017). *El derecho de acceso a la información pública en España*, Cizur Menor: Aranzadi, pp. 231. Con todo, en esta última clasificación, no se sistematizan los límites relativos a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, los intereses económicos y comerciales, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, la protección de datos personales, y se ponen en un cajón de sastre el secreto profesional, la propiedad intelectual e industrial, la política económica y monetaria y la protección del medio ambiente –estos dos últimos podrían encuadrarse en la salvaguarda de los intereses públicos superiores propuesta por los autores–.

la protección de derechos e intereses privados de contenido económico y, finalmente, el límite de protección de datos personales.

La incorporación de un listado tasado de límites supuso una innovación en nuestro Derecho, ya que en la LRJAP-PAC se establecía genéricamente que el derecho de acceso del art. 37 se veía limitado por tres causas: «razones de interés público» no definidas, «intereses de terceros más dignos de protección» o «cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada». Este cambio, además, puso a nuestro ordenamiento en línea con el carácter tasado de los límites impuesto por el Convenio 205. En efecto, la LTAIPBG establece una lista con *numerus clausus* —así se desprende de la redacción de los arts. 14 y 15 LTAIPBG, en los que no se prevé ninguna cláusula que admita añadir más límites a los expresados por el legislador estatal—, y, por tanto, no pueden ser invocados otros bienes o derechos —como recuerdan las autoridades⁶— lo que supone, en nuestra opinión, una configuración más garantista y exhaustiva que la limitación genéricamente establecida en el art. 37 de la derogada LRJAP-PAC.

La legislación estatal establece un equilibrio entre la obligación de transparencia y sus límites. De este modo, el elenco de límites no puede —a nuestro juicio— ser modificado por los legisladores autonómicos en el desarrollo de esta normativa, dado que eliminar algunos, como ha hecho alguna Ley autonómica, sería desproteger bienes o derechos considerados por la Constitución o el legislador básico como dignos de protección y, a la inversa, aumentarlos sería debilitar el estándar de transparencia establecido en la LTAIPBG⁷. Por lo demás, el hecho de que los límites se hallen enumerados en una norma de rango legal, y no reglamentaria, imprime la garantía de hacer necesario una mayoría parlamentaria para realizar modificaciones.

La concreción de los mencionados límites es una labor de suma importancia para dotar el régimen de acceso de mayor seguridad jurídica, no solo en el ámbito local, sino en el panorama completo de todos los sujetos obligados.

6. En la resolución 190/2020, del CTPDA, un Ayuntamiento desestimó una solicitud de copia de un decreto de alcaldía porque ya había sido solicitado anteriormente por un compañero del solicitante, ambos periodistas de un medio de información. El CTPDA le señaló que ese hecho no constituía ninguno de los límites tasados en la ley, estando por tanto la reclamación interpuesta por el periodista. Precisamente, en el caso andaluz —y a diferencia del estatal— el art. 24 Ley 1/2014 establece expresamente que no se pueden añadir más límites a los establecidos en la Ley, lo que hace en nuestra opinión que esa redacción brinde mayor seguridad jurídica.
7. “La regulación de los límites tiene carácter básico, siendo el negativo del derecho de acceso, y persiguiendo la tutela de bienes públicos o privados constitucionales, no cabría al legislador autonómico ampliarlos ni reducirlos” (la traducción es nuestra). GUICHOT REINA, E., MIR PUIGPELAT, O. (2018). *Transparencia e acceso á información no ámbito local*, Lugo: Diputación Provincial de Lugo, p. 38.

3.4. TRAMITACIÓN

La impugnación contenciosa de las resoluciones de solicitudes y reclamaciones en materia de derecho de acceso se sustancia por el procedimiento ordinario, que es el establecido, con carácter general contra los «actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa»²⁰⁵. No se puede acudir, por tanto, ni al procedimiento abreviado²⁰⁶ ni al de protección de derechos fundamentales —este último sí está disponible para sujetos amparados en regímenes específicos como los concejales, pero no para el común de los solicitantes de información²⁰⁷— ni a ninguno de los demás procedimientos especiales²⁰⁸. El procedimiento judicial tiene una tramitación más homogénea que el procedimiento de tramitación de la solicitud o de la reclamación. Esto se debe a que los órganos judiciales no tienen potestad para modificar previsiones de las normas procesales; el procedimiento ordinario —que es el que se debe usar para todos recursos contenciosos contra estos actos— es el mismo para todos los órganos judiciales que pueden conocer estos recursos en España, mientras que la diversidad de Leyes autonómicas y ordenanzas han marcado diferencias en los procedimientos de

205. Art. 25.1 LJCA.
206. Que, de conformidad con el art. 78 LJCA, está previsto para los asuntos “que se susciten sobre cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas, sobre extranjería y sobre inadmisión de peticiones de asilo político, asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje, así como todas aquellas cuya cuantía no supere los 30.000 euros”. El derecho de acceso no se encuentra entre ninguno de esos asuntos, y no tiene contenido económico, con lo que no se puede determinar su cuantía.
207. Que, de conformidad con el art. 114 LJCA, está previsto para la defensa de los derechos contenidos en el capítulo segundo del título I CE 1978. El derecho de acceso no ha sido reconocido como derecho fundamental, sino como derecho de configuración legal, de lo que hemos hablado en los capítulos segundo y tercero de este trabajo, por lo que no se pueden tramitar por este procedimiento los asuntos relacionados con el derecho de acceso. A este respecto, GUICHOT REINA ha defendido desde sus primeras intervenciones que se podía haber optado por admitir la vía de la protección de los derechos fundamentales para el conocimiento de estos recursos a falta de su consagración como derecho fundamental. En su intervención en el Congreso de los Diputados propuso “que para la tramitación judicial de las reclamaciones contra denegaciones de información se aplique el procedimiento judicial preferente establecido en la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa y pensado para proteger los derechos fundamentales, pero no por eso reservado a los mismos” (Acta del diario de sesiones de 12 de febrero de 2013 del Congreso de los Diputados, núm. 254, p. 19).
208. Ni la cuestión de ilegalidad (art. 123 LJCA), ni el procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos (art. 127 LJCA), ni el procedimiento para la garantía de la unidad de mercado (art. 127.*bis* LJCA), ni el procedimiento para la declaración judicial de extinción de partidos políticos (art. 127.*quinquies* LJCA) tienen relación con el derecho de acceso. Por su parte, el Subgrupo de Trabajo de reforma de la LTAIPBG ha propuesto “la introducción de modificaciones en las normas procesales que aseguren su protección jurisdiccional por una vía especial” (Acta de principales conclusiones de los debates del Subgrupo de Trabajo para la reforma de la ley de transparencia, p. 6).

solicitudes tramitados en las EELL y en la tramitación de las reclamaciones por parte de las autoridades de transparencia.

Cara a mejorar las previsiones de la vía contenciosa, BLANES CLIMENT propone la creación de un proceso *ad hoc* para este tipo de asuntos²⁰⁹, que es en realidad una propuesta de instaurar un proceso similar a un procedimiento monitorio.

3.5. RESOLUCIÓN

Con carácter general, el asunto debe resolverse por sentencia. Las previsiones alrededor de la sentencia no presentan particularidades ni por razón de la materia ni por ser de ámbito local.

Por lo demás, se pueden dar terminaciones del proceso distintas a la sentencia —lo que tampoco es una especialidad del acceso a la información pública en el ámbito local—.

3.6. RECURSOS CONTRA LAS SENTENCIAS

Las decisiones judiciales —sentencias, providencias y autos— en estos procesos son susceptibles de recurso, de conformidad con lo establecido en los arts. 79 y ss. LJCA. No existen peculiaridades relacionadas con la transparencia en el plano local.

209. BLANES CLIMENT, M. A. (2015). “¿No querían transparencia? Tomen, 11 leyes”, en COTINO HUESO, L., SAHUQUILLO OROZCO, J. L. y CORREDOIRA Y ALFONSO, L. (eds.). *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, p. 136. También lo propone en BLANES CLIMENT, M. A. (2019). “El recurso contencioso-administrativo en materia de transparencia y su necesaria reforma”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 2, p. 65. En concreto, este autor propone que el proceso se inicie mediante una “simple solicitud” para la que puede haber formularios en las sedes judiciales. En esa solicitud se debe poder adjuntar una copia de la solicitud de información. Debería poder prescindirse de abogado y de procurador, exonerarse del pago de tasas judiciales y costas –salvo en supuestos de mala fe o temeridad–. La propuesta incluye en este proceso los incumplimientos en materia de publicidad activa, indicándose la información que se debe publicar y no se ha publicado. Recibida la solicitud en la sede judicial, se le daría traslado al sujeto obligado. Si este no comparece o no se opone, el juez ordenaría la entrega inmediata de la información al solicitante o la publicación activa de la información, excepto que se apreciase la concurrencia de límites. En el supuesto de que el sujeto obligado se opusiese a la solicitud, se daría fin a este proceso *ad hoc* y el asunto se resolvería mediante procedimiento abreviado. Nos parece una buena propuesta de *lege ferenda*.

4. SÍNTESIS

En este capítulo hemos estudiado el régimen de garantías de la normativa de transparencia y acceso a la información y su relación con las EELL.

Por estadios, estudiamos en primer lugar el recurso potestativo de reposición, que solo está previsto en Cataluña, y cuya constitucionalidad ponemos en tela de juicio dado el carácter sustitutivo de las reclamaciones previstas en la LTAIPBG —por lo que proponemos, precisamente, una modificación en la legislación estatal que haga compatible la adición de esta garantía operada por el legislador catalán, pero solo para el recurso potestativo de reposición—.

La segunda vía que hemos estudiado es la de las reclamaciones ante las autoridades. Se trata, con carácter general, de la vía más rápida y económica —es gratuita— que dispone la LTAIPBG para los solicitantes. Es una vía respetuosa con la autonomía local porque se limita a comprobar la legalidad de las resoluciones de solicitudes de acceso, sin condicionar la autonomía de las EELL; asimismo, es preferible que se lleve a cabo por órganos ajenos a la entidad para asegurar su independencia, que además estén especializados en este tipo de controversias, por lo que saludamos que la competencia se residencie en autoridades supralocales. La reclamación se interpone ante la autoridad de transparencia —estatal o autonómica— según corresponda por razón de la entidad reclamada. Las autoridades de transparencia no se limitan a resolver reclamaciones, también velan por el cumplimiento del derecho de acceso a través de otros medios (las respuestas a consultas de los sujetos reclamados, el uso de la técnica del cliente misterioso, la exposición de sus evaluaciones y actividades en los informes y memorias anuales, y los procedimientos de mediación) y de las obligaciones de publicidad activa (conociendo denuncias y «reclamaciones» de publicidad, y exponiendo los incumplimientos también en sus informes y memorias anuales).

Por regla general, las EELL son los sujetos que reciben más reclamaciones, lo que está unido al hecho de que sus resoluciones son las que en más ocasiones son desestimadas por silencio negativo. Las razones pueden estar relacionadas con una menor cultura de transparencia y una organización deficiente para responder a las solicitudes. Detectamos, en efecto, un problema importante de falta de contestación tanto a las solicitudes como a los requerimientos de las autoridades en el ámbito local. Esto también tiene relación con que la mayoría de resoluciones de estas reclamaciones son estimatorias, al no apreciar en las EELL en muchos casos justificaciones de la denegación del acceso que se les solicita. El principal problema con el que se encuentran las autoridades a la hora de hacer cumplir sus resoluciones es la ausencia de un régimen sancionador y de medios coercitivos

que hagan efectivas sus resoluciones, por lo que de momento casi todas las autoridades se están limitando a monitorizar el grado de cumplimiento de sus resoluciones, con unos resultados que fluctúan según la autoridad, el tipo de sujeto reclamado y el año —por lo que nosotros defendemos que se debe prever un régimen sancionador y medidas coercitivas para que funcionen, al menos, como medidas disuasorias del incumplimiento—. Con carácter general, las EELL tienen unos grados de incumplimiento mayores que las Administraciones estatal y autonómicas, y los incumplimientos se acumulan en los años más recientes frente a los datos mejores de los primeros años de existencia de las reclamaciones —lo que creemos que tiene relación con el alto número de resoluciones estimatorias que emiten las autoridades en el ámbito local, cuyo cumplimiento no se ha podido forzar—.

En último lugar, nos encontramos con la vía contenciosa. La principal cuestión a tener en cuenta estriba en que según la entidad que emita el acto recurrido, la competencia del órgano judicial varía —lo que tiene implicaciones que pueden desincentivar el acceso a la vía judicial, como son la lejanía del órgano con respecto al recurrente, y el coste que puede tener en el caso de requerirse contratar un procurador—. De hecho, la litigiosidad en transparencia es bastante reducida, lo que debe estar conectado, entre otras razones, con las dificultades que padecen los potenciales recurrentes para acceder a la instancia judicial. Por lo demás, no observamos especificidades procesales reseñables ni por razón de la materia ni por las circunstancias del ámbito local.



En España, las entidades locales están sujetas a diversas obligaciones de transparencia previstas en la legislación específica, en la normativa de régimen local y en determinada legislación sectorial. Son previsiones de ámbito estatal, autonómico y local que dan como resultado la inexistencia de un nivel de exigencia uniforme. En líneas generales, la aprobación y desarrollo de la normativa de transparencia ha sido positiva, aunque su grado de cumplimiento es mejorable. Este trabajo analiza el régimen vigente y su interpretación por los tribunales y las autoridades de transparencia y propone soluciones en relación entre otras, con en el papel de los gobiernos locales intermedios, con la efectividad del régimen sancionador y con el refuerzo de las autoridades independientes de control. Una de las ideas principales de este trabajo es la convicción de que las entidades locales deben estar sujetas a las mismas obligaciones de publicidad activa con independencia de su tamaño poblacional, pues el alcance de la transparencia y del derecho de acceso de los ciudadanos de municipios menos poblados no debería quedar reducido por ese dato.

ISBN: 978-84-1085-553-3



Proyecto De la transparencia al gobierno abierto PID2022-140415NB-I00, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER, UE



ARANZADI