



TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.501

MOCIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE ADAPTAR LA REGULACIÓN DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO, AL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 21 de diciembre de 2022, la Moción sobre la necesidad de adaptar la regulación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al marco institucional de las entidades locales, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	5
I.2. JUSTIFICACIÓN DE LA MOCIÓN	5
I.3. NATURALEZA Y OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	6
I.4. MARCO NORMATIVO	6
II. ANTECEDENTES Y RESULTADO DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA	7
II.1. ANTECEDENTES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	7
II.2. MEDIDAS RELATIVAS A LA PUBLICIDAD ACTIVA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA	9
II.2.1. INSTRUMENTOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE EJERCE LA PUBLICIDAD ACTIVA.....	9
II.2.2. CONTENIDO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE PUBLICIDAD ACTIVA.....	11
II.2.3. OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES DE REDUCIDA DIMENSIÓN	16
II.3. MEDIDAS RELATIVAS A LAS SANCIONES DE BUEN GOBIERNO EN MATERIA DE GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA	18
II.3.1. REGULACIÓN DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN: “ALTOS CARGOS O ASIMILADOS”	18
II.3.2. ÓRGANO COMPETENTE Y PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....	19
II.3.3. SANCIONES.....	21
III. PROPUESTAS	21
ANEXO	

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

EATIM	Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
LTAIBG	Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
TRDVMRL	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 3.a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas aprobó, en su sesión de 22 de diciembre de 2020, el Programa de Fiscalizaciones para el año 2021, en el que figura, entre las programadas a iniciativa del propio Tribunal, la “Moción sobre la necesidad de adaptar la regulación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al marco institucional de las entidades locales”. La actuación fiscalizadora ha sido incorporada al Programa de Fiscalizaciones para el año 2022, aprobado el 24 de febrero de 2022. El acuerdo de inicio y las directrices técnicas fueron aprobados por el Pleno de la Institución el 30 de septiembre de 2021.

I.2. JUSTIFICACIÓN DE LA MOCIÓN

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) es de aplicación, en relación con las disposiciones relativas a la transparencia de la actividad pública, a las entidades locales, así como a sus entidades dependientes o adscritas; y, por lo que se refiere a las disposiciones en materia de buen gobierno, resultan aplicables a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de gobierno de las entidades locales.

Por su parte, la disposición final novena de la LTAIBG establece que los órganos de las entidades locales disponían de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la Ley. Transcurrido un tiempo prudencial desde el vencimiento del plazo para dicha adaptación, el Tribunal de Cuentas llevó a cabo una fiscalización sobre el grado de cumplimiento de la LTAIBG en el conjunto de las entidades locales de todo el territorio español, cuyo Informe resultante fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2020.

En particular, dicha fiscalización se centró especialmente en verificar el cumplimiento de los preceptos de la LTAIBG sobre publicidad activa, así como la aplicación del régimen sancionador por infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria previsto en el marco de la regulación sobre buen gobierno contenida en dicha Ley, no habiéndose incluido en el Informe el análisis del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Entre los resultados de la referida fiscalización, se observó que determinadas cuestiones relativas específicamente al ámbito del sector público local no se encontraban reguladas expresamente en la LTAIBG y que ciertos preceptos de esta presentaban dificultades de aplicación a las entidades locales, teniendo en cuenta las peculiaridades de su régimen jurídico, especialmente en lo relativo al régimen sancionador por infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria.

Asimismo, se verificó la existencia, en términos generales, de deficiencias significativas en el grado de cumplimiento de las prescripciones de la Ley, en materia de publicidad activa, entre las entidades locales de reducida dimensión, debido a la escasa disponibilidad de recursos financieros, técnicos y humanos, sin perjuicio de las actuaciones de asistencia y apoyo por parte de determinadas entidades, como las diputaciones provinciales, sobre los ayuntamientos de menor población.

También se han realizado con carácter regular, en las fiscalizaciones relativas al sector público local, comprobaciones sobre el grado de cumplimiento de las prescripciones legales en materia de transparencia, en todo lo relacionado con el objeto de las respectivas actuaciones fiscalizadoras, observándose carencias en la información que están obligadas a publicar las entidades locales.

Todo ello ha llevado a la conveniencia de evaluar la necesidad de adaptar la regulación de la LTAIBG, incluido el desarrollo reglamentario previsto en su disposición final séptima, y la normativa conexas, al marco institucional de las entidades locales y formular las correspondientes propuestas.

Esta actuación fiscalizadora se ha llevado a cabo en el marco del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno de la Institución el 25 de abril de 2018, principalmente, en la medida 3 (“contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas mediante la realización de actuaciones fiscalizadoras específicas relativas al buen gobierno del sector público”), del objetivo específico 1.1, relativo a la realización de actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente; y en las medidas 1 (“desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas”) y 3 (“fiscalizar actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad”), del objetivo específico 1.2, referido al fomento de buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas.

I.3. NATURALEZA Y OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

Esta Moción constituye un procedimiento fiscalizador que se eleva a las Cortes Generales, cuyo objetivo es formular propuestas para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público y, en concreto, dirigidas a la modificación de la regulación de la LTAIBG y, en su caso, de otra legislación conexas, acorde con el marco institucional de las entidades locales, con el fin de adaptar la normativa sobre publicidad activa y de sanciones de buen gobierno en materia de gestión económico-presupuestaria a las peculiaridades de las entidades del sector público local.

I.4. MARCO NORMATIVO

La regulación principal relativa a la publicidad activa de la información pública y al régimen sancionador por infracciones de buen gobierno en materia de gestión económico-presupuestaria, en lo que afecta a las entidades del sector público local, está contenida en la LTAIBG, objeto principal de la presente Moción, además de las disposiciones análogas autonómicas¹, enumeradas en el Anexo, a las que no se refieren las correspondientes propuestas de modificación normativa, sin perjuicio de haber sido analizadas a los efectos de la formulación de las referidas propuestas.

Asimismo, en la medida que tienen incidencia sobre las materias a las que se refiere el objeto de la presente actuación fiscalizadora, también forman parte del marco normativo analizado las siguientes disposiciones:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRDVMRL).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

¹ Las leyes en materia de transparencia aprobadas por las comunidades autónomas, con carácter general, son aplicables a las entidades locales de su respectivo ámbito territorial, excepto en el caso de las de Castilla y León, Galicia, Illes Balears, La Rioja y Región de Murcia. En el País Vasco, su legislación específica relativa a las instituciones locales incluye un título sobre gobierno abierto, con disposiciones relativas a la transparencia, datos abiertos y participación ciudadana.

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

II. ANTECEDENTES Y RESULTADO DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA

II.1. ANTECEDENTES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

El Tribunal de Cuentas, al amparo de lo previsto en el artículo 9.1 de su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, según la redacción otorgada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, incluye entre las actuaciones realizadas en el ejercicio de su función fiscalizadora, las relativas al sometimiento de la actividad económico-financiera de las entidades del sector público, entre otros principios, al de transparencia.

El objeto de la LTAIBG, tal y como señala su artículo 1, consiste en “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”.

En consecuencia, la LTAIBG comprende disposiciones relativas a la transparencia de la actividad pública, contenidas en su título I, que incluyen tanto la regulación en materia de publicidad activa como el régimen del derecho de acceso a la información pública (el cual no es objeto de la presente moción), así como otras normas en materia de buen gobierno, recogidas en el título II de la Ley.

Por lo que se refiere a su ámbito de aplicación en materia de transparencia de la actividad pública, el artículo 2 de la LTAIBG incluye, en relación con el sector público local, las entidades que integran la Administración Local (previstas en el artículo 3 de la LRBRL), así como los organismos autónomos y demás entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquellas, las entidades públicas empresariales, las fundaciones del sector público local y las sociedades mercantiles en cuyo capital social participen mayoritariamente, de manera directa o indirecta, las entidades anteriores.

Respecto a las disposiciones en materia de buen gobierno, el artículo 25.2 de la LTAIBG prevé su aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las entidades locales. No obstante, el apartado 3 del mismo artículo prevé que la aplicación a dichos sujetos de las normas contenidas en el referido título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar.

En el *Informe de fiscalización del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en las entidades locales* se analizó el grado de cumplimiento, por parte de las entidades locales, de la normativa estatal en materia de publicidad activa y de aplicación del régimen sancionador por las infracciones de buen gobierno en materia de gestión económico-presupuestaria, y se recomendaban diversas medidas. Entre las recomendaciones incluidas en dicho Informe, cabe destacar las siguientes:

1. La implantación de portales de transparencia en todas las entidades del sector público local, en los que debe figurar publicada la información exigida por la normativa estatal y autonómica en materia de transparencia, además del resto de información que se considere

necesaria para dar cumplimiento a los principios de transparencia; debiendo presentarse dicha información publicada de forma clara, estructurada y entendible, así como actualizarse con carácter recurrente, indicando la fecha de publicación de cada contenido.

2. La implantación de procedimientos internos, así como la adecuada dotación de los medios personales y materiales necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa previstas en la legislación estatal y autonómica en materia de transparencia, informando expresamente de aquellos apartados en los que no existe información que deba ser publicada.
3. La ampliación de la información objeto de publicidad activa en relación con aspectos específicos del régimen de organización y funcionamiento del sector público local no previstos expresamente en la LTAIBG, como los relativos a las relaciones de puestos de trabajo (RPT) o a conceptos no retributivos abonados a los miembros de los órganos de gobierno de las entidades locales.
4. La adopción de disposiciones y procedimientos específicos relativos a la exigencia de responsabilidades por eventuales infracciones en materia de buen gobierno, así como regular en las entidades locales la figura del alto cargo o asimilado, para poder aplicar efectivamente el régimen sancionador previsto en la LTAIBG.
5. Incrementar las diputaciones provinciales, las comunidades autónomas y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, las actuaciones dirigidas a la prestación de asistencia a las entidades locales, especialmente a los municipios de población inferior a 5.000 habitantes y a otras entidades de menor dimensión, para que puedan disponer de páginas web, portales de transparencia y sedes electrónicas y proporcionarles el apoyo necesario para mantener actualizado y completo el contenido de tales instrumentos.
6. Hacer hincapié, por parte de los órganos de Intervención local, en relación con los hechos advertidos en el ejercicio de su función de control interno de la actividad económico-financiera local, en la apreciación de aquellos que sean susceptibles de constituir infracciones de buen gobierno tipificadas en la LTAIBG y en su comunicación al órgano competente, así como su eventual traslado al Tribunal de Cuentas por si procediese la incoación de un procedimiento de responsabilidad contable.

Por su parte, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su Resolución de 18 de mayo de 2021, relativa al mencionado Informe de fiscalización sobre el cumplimiento de la LTAIBG en las entidades locales, asumió el contenido del mismo, así como sus conclusiones y recomendaciones, instando al Gobierno, a las comunidades autónomas y a las entidades locales, en general, a poner en práctica las medidas recomendadas por el Tribunal de Cuentas.

En particular, la Comisión Mixta instó a las entidades locales a adoptar diversas medidas, entre las que se incluyen las siguientes:

- Ampliar la información objeto de publicidad activa en relación con aspectos específicos del régimen de organización y funcionamiento del sector público local no previstos expresamente en la LTAIBG, tales como los relativos a las RPT o a conceptos no retributivos abonados a los miembros de los órganos de gobierno de las entidades locales; así como regular la figura del alto cargo o asimilado.
- Adaptar las disposiciones y procedimientos específicos relativos a la exigencia de responsabilidades por eventuales infracciones en materia de buen gobierno.
- Implantar portales de transparencia en todas las entidades integrantes del sector público local, en los que figure publicada, de forma clara, estructurada y actualizada, la información exigida por la normativa estatal y autonómica en materia de transparencia, así como el resto

de información que se considere necesaria para dar cumplimiento a los principios de transparencia, con el fin de facilitar el acceso a la información.

- Destinar los medios personales y materiales necesarios para llevar a cabo esta actuación de transparencia y buen gobierno.
- Llevar a cabo actividades de difusión y conocimiento del Portal de Transparencia.
- Incrementar, por parte de las diputaciones provinciales, las actuaciones dirigidas a la prestación de asistencia a los municipios de menor población, para que puedan disponer de páginas web, portales de transparencia y sedes electrónicas.

Esta última resolución se hace extensiva a las comunidades autónomas y al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para la prestación de asistencia a las entidades locales, especialmente a los municipios de población inferior a 5.000 habitantes y a otras entidades de menor dimensión, para proporcionarles el apoyo necesario para mantener actualizado y completo el contenido de las referidas páginas web, portales de transparencia y sedes electrónicas.

Asimismo, en la precitada Resolución de la Comisión Mixta se insta a los titulares de los órganos de Intervención local a insistir en la apreciación de los hechos advertidos en el ejercicio de su función de control interno de la actividad económico-financiera que sean susceptibles de constituir infracciones de buen gobierno tipificadas en la LTAIBG y en su comunicación al órgano competente, así como su eventual traslado al Tribunal de Cuentas por si procediese la incoación de un procedimiento de responsabilidad contable.

Al margen del contenido del referido Informe sobre el cumplimiento de la LTAIBG en las entidades locales, el Tribunal de Cuentas, en sus diferentes informes de fiscalización relativos al sector público local, presta atención de manera recurrente al cumplimiento, por parte de las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de cada fiscalización, al cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia en todo lo relativo al objeto de las correspondientes actuaciones fiscalizadoras, lo que complementa el contenido de aquella fiscalización y coadyuva a la formulación de propuestas de mejora en lo relativo a la adaptación de la Ley al marco institucional del ámbito local.

II.2. MEDIDAS RELATIVAS A LA PUBLICIDAD ACTIVA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

II.2.1. INSTRUMENTOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE EJERCE LA PUBLICIDAD ACTIVA

Un primer conjunto de propuestas está relacionado con los instrumentos a través de los cuales los órganos y entidades sujetos a las disposiciones de la LTAIBG en materia de transparencia de la actividad pública y, en especial, las entidades que integran la Administración Local, así como sus entidades dependientes o adscritas, deben dar cumplimiento a sus respectivas obligaciones de publicidad activa de la información pública.

El artículo 5.4 de la LTAIBG, en su primer párrafo, dispone que “la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización”.

El artículo 5.5 del mismo texto legal, por su parte, añade que “toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos”.

A este respecto, la norma debería prever expresamente que, en caso de no existir o no estar disponible la información a que se refiere las obligaciones de publicidad activa, se informe de dicha circunstancia, con el fin de evitar incertidumbre acerca del grado de cumplimiento de dichas obligaciones; así como también debería disponer la necesidad de indicar la fecha de actualización de la información publicada y de garantizar que dicha información sea revisada con una periodicidad determinada, evitando que la información disponible para el usuario se encuentre desactualizada, lo que es contrario a los principios que inspiran la regulación sobre transparencia.

II.2.1.1. Portales de transparencia de las entidades locales

Los sujetos obligados al cumplimiento de las prescripciones legales en materia de publicidad activa deben habilitar los medios necesarios para facilitar la difusión de la información pública, de manera que se garantice la disponibilidad de dicha información para cualquier persona, con independencia de su formación, recursos y circunstancias personales o sociales, a la vez que se promueve la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para su divulgación.

A este respecto, tanto la LRJSP como el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, regulan los portales de internet y las sedes electrónicas de las Administraciones Públicas, si bien no recogen expresamente la obligación de que aquellas dispongan de un portal de transparencia, a pesar de tratarse de un instrumento de especial utilidad para garantizar la disponibilidad de la información, de una manera clara, estructurada y accesible.

Tampoco se establece dicha obligación, en lo que al sector público local se refiere, en la normativa autonómica en materia de transparencia cuyas disposiciones sean de aplicación a las entidades locales de su respectivo ámbito territorial, salvo en la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, en cuyo artículo 61 se prevé que las entidades locales vascas puedan disponer de un portal de transparencia en el que facilitarán a la ciudadanía y entidades el acceso a toda la información pública derivada de las obligaciones de transparencia y aquella otra que se quiera aportar por la entidad local, prescripción que resulta obligatoria para las entidades locales del País Vasco que agrupen una población superior a 20.000 habitantes.

Por su parte, en el ámbito estatal, el artículo 10 de la LTAIBG prevé la creación de un Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información obligatoria en materia de publicidad activa relativa a su ámbito de actuación, incluyendo aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. El apartado 3 del citado precepto establece que “la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia (...)”.

Se considera que debería establecerse la previsión de que las entidades locales dispongan de su propio portal de transparencia o que, en su caso, puedan utilizar instrumentos análogos a través de las oportunas medidas de colaboración con la Administración General del Estado, con la respectiva comunidad autónoma o con otras entidades del sector público local. A este respecto, debería regularse que las diputaciones provinciales y demás entidades supramunicipales, así como las comunidades autónomas uniprovinciales, presten sus servicios para la implantación y mantenimiento de los referidos portales de transparencia y faciliten soluciones tecnológicas comunes para su utilización por aquellas. En el caso de las diputaciones, podría recogerse como una nueva competencia propia, de las reguladas en el artículo 36.1 de la LRBRL, o bien incluirse en la de prestación de los servicios de administración electrónica, a que se refiere la letra g) de dicho precepto.

II.2.1.2. Instrumentos de publicidad activa de las entidades dependientes o adscritas a una entidad local

Las obligaciones en materia de publicidad activa resultan de aplicación, en su mayor parte, también a las entidades que integran el sector público institucional, que incluyen, en el caso de la Administración Local², además de los sujetos mencionados expresamente en el artículo 2.1 de la LTAIBG, las sociedades mercantiles controladas por una entidad local (por disponer esta del mayor número de derechos de voto o haber designado a la mayor parte de los miembros del órgano de administración de aquellas), las instituciones sin ánimo de lucro del sector público local y los consorcios con personalidad jurídica propia adscritos a las entidades locales principales.

No obstante, la normativa no establece expresamente si el cumplimiento de dichas obligaciones debe efectuarse en las páginas web o sedes electrónicas de las propias entidades dependientes o adscritas o bien en las de la entidad local principal.

A este respecto, se ha observado que la información publicada por muchas de las entidades vinculadas o dependientes estaba relacionada, en mayor medida, con cuestiones relativas al ejercicio de su objeto o actividad principal, incluyendo la información pública obligatoria en la página web o portal de transparencia de la entidad principal, lo cual no exonera a aquellas del cumplimiento de las exigencias en materia de transparencia de la LTAIBG a que se encuentran sujetas.

En este sentido, las obligaciones de publicidad activa corresponden a los sujetos previstos en la Ley, entre los que figuran las propias entidades dependientes o adscritas, por lo que la publicación se debería llevar a cabo, con carácter general, en las páginas web o portales de transparencia (en caso de que dispongan de ellos) de las respectivas entidades instrumentales; si bien, en aras de una mayor transparencia, se considera que la información publicada por dichas entidades también debería estar accesible, directamente o a través de enlaces, desde los instrumentos de publicidad de la entidad principal de la que dependan o a la que se encuentren adscritas.

Por lo que se refiere a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM) con personalidad jurídica y que mantengan la condición de entidad local³, a pesar de que no se consideren como entidades dependientes o adscritas de carácter instrumental, cabría establecer la previsión de que pudieran dar cumplimiento a sus obligaciones de transparencia a través de los instrumentos de publicidad activa de que disponga el ayuntamiento del municipio del que formen parte.

II.2.2. CONTENIDO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE PUBLICIDAD ACTIVA

La regulación en la LTAIBG del contenido de las obligaciones en materia de publicidad activa se recoge en el capítulo II de su título I, estableciendo como principio general, en su artículo 5.1, que “los sujetos enumerados en el artículo 2.1 [entre los que figuran, como se ha indicado, las entidades locales y sus entidades dependientes o adscritas] publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”.

Dicho principio general se materializa en las obligaciones concretas de publicidad activa establecidas en los artículos 6 a 8 de la LTAIBG, si bien el artículo 5.2 del mismo texto legal dispone

² Conforme a lo previsto en el criterio interpretativo 3/2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

³ Aunque la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local suprimió su condición de entidades locales, en la disposición transitoria cuarta previó que las EATIM existentes en el momento de entrada en vigor de la Ley (31 de diciembre de 2013) mantendrán su personalidad jurídica y la condición de entidad local.

que tales obligaciones “se entienden sin perjuicio de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”.

Por tanto, la regulación básica contenida en la LTAIBG constituye un mínimo común para el conjunto de los sujetos obligados en la Ley, con las peculiaridades previstas en la propia norma, susceptible de ser ampliado o desarrollado por la legislación autonómica o por la normativa específica por razón de la materia de que, en cada caso, se trate.

Ahora bien, del análisis de los antecedentes disponibles, se considera que debería modificarse la regulación estatal sobre esta materia, tanto la LTAIBG como la normativa básica local, así como proponer cuestiones a incluir en el desarrollo reglamentario previsto de aquella, de manera que se adapte su aplicación a las entidades que integran la Administración Local, teniendo en cuenta sus características y peculiaridades.

A continuación, se exponen las adaptaciones normativas concretas que se proponen, siguiendo la estructura definida por la LTAIBG.

II.2.2.1. Información institucional, organizativa y de planificación

El artículo 6.1 de la LTAIBG establece que los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de su título I, referido a la transparencia de la información pública, publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como a su estructura organizativa; incluyendo, a estos efectos, un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

Por lo que se refiere a la publicidad relativa a su estructura organizativa y a la identificación de sus responsables, la definición recogida en la LTAIBG adolece, en relación con la Administración Local, de cierta indefinición en cuanto a su contenido, considerando la existencia de una pluralidad de órganos de gobierno (como el Presidente, el Pleno o la Junta de Gobierno Local), otros órganos que pueden tener carácter obligatorio (como la Comisión Especial de Cuentas o, en su caso, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones), órganos directivos (como la Secretaría o la Intervención) y órganos territoriales de gestión desconcentrada (como las Juntas Municipales de Distrito), de los que pueden disponer las entidades locales.

Dado que la LTAIBG establece la legislación básica sobre la materia, en la regulación que se desarrolle por vía reglamentaria debería concretarse esta cuestión, haciendo referencia, como mínimo, a los órganos de existencia preceptiva en virtud de la normativa general o interna de la propia entidad local.

II.2.2.2. Información de relevancia jurídica

El artículo 7 de la LTAIBG señala la información de relevancia jurídica que están obligadas a publicar, en el ámbito de sus competencias, las Administraciones Públicas, entre las cuales figuran las entidades locales y sus organismos autónomos, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquellas. En la medida que las entidades integrantes de la Administración Local carecen de potestad legislativa, no le resultan de aplicación las prescripciones del citado precepto relativas a normas con rango de ley, como los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos.

En relación con la previsión contenida en la letra e) de dicho precepto, que obliga a publicar los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación, no se encuentra recogida expresamente en la regulación sobre información y participación ciudadanas contenida en el capítulo IV del título V de la LRBRL,

salvo la referencia genérica del apartado 3 del artículo 70 bis de dicha Ley a que las entidades locales deberán impulsar la utilización interactiva de las TIC para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas; regulación que debería completarse con la mención a la publicación obligatoria de los documentos sujetos a un periodo de información pública, en línea con lo dispuesto en el citado artículo 7.e) de la LTAIBG.

II.2.2.3 Información económica, presupuestaria y estadística

El artículo 8.1 de la LTAIBG recoge la información que, como mínimo, deben publicar las entidades sujetas a su título I relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, teniendo en cuenta las competencias legislativas de las comunidades autónomas; a lo que añade, en su apartado 3, la obligación que incumbe a las Administraciones Públicas de publicar la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

Información en materia contractual

La LTAIBG prevé la publicación de todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de la licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones y las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. En el caso de la información relativa a los contratos menores, la publicación puede realizarse trimestralmente.

Por otra parte, también se establece la obligación de publicar datos estadísticos sobre el porcentaje, en volumen presupuestario, de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación sobre contratos del sector público.

Con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a la actividad contractual de las entidades públicas, la derogada Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (y, posteriormente, su texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) reguló el perfil de contratante de cada órgano de contratación, a través del cual se da difusión a los distintos actos y fases de la tramitación de los contratos públicos (anuncios de información previa, contrataciones programadas, licitaciones abiertas o en curso, contratos adjudicados, procedimientos anulados y cualquier otra información útil de carácter general).

La actualmente vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) ha otorgado una regulación más exhaustiva de la figura del perfil de contratante, como principal instrumento de publicidad que agrupa la información y los documentos sobre los contratos públicos.

En concreto, dicho perfil de contratante deberá contener tanto la información general para relacionarse con los órganos de contratación como la información particular relativa a los contratos que celebren, con un completo detalle, que permite dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa que prevé la LTAIBG, incluida la relativa a la publicación, al menos trimestralmente, de la información relativa a los contratos menores, a excepción de aquellos cuyo valor estimado sea inferior a 5.000 euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro similar para realizar pagos menores.

Por otra parte, el artículo 347 de la LCSP regula la Plataforma de Contratación del Sector Público, que sirve, entre otros aspectos, como instrumento de difusión a través de internet de los perfiles de contratante, sin perjuicio de los servicios o plataformas de información similares que establezcan las comunidades autónomas. Dicho precepto, en su apartado 3, establece que los órganos de

contratación de las entidades locales, así como los de sus entidades vinculadas o dependientes podrán optar por alojar la publicación de sus perfiles de contratante bien en la Plataforma de Contratación del Sector Público o bien en el servicio de información análogo que a tal efecto hubiera establecido la comunidad autónoma de su ámbito territorial⁴.

Por tanto, la difusión de los perfiles de contratante de las administraciones locales debe efectuarse a través de alguna de las plataformas electrónicas de contratación (estatal o, en su caso, autonómica) a que se refiere el artículo 347 de la LCSP, que son instrumentos que garantizan la publicidad y transparencia de los órganos de contratación y de los procedimientos objeto de licitación, útiles en especial para los sujetos interesados en dichos procedimientos de contratación, pero que no resultan idóneos para proporcionar a los ciudadanos la información general sobre la contratación a que se refiere el artículo 8 de la LTAIBG.

A este respecto, el artículo 63.1 de la LCSP, en su inciso final, señala que “la utilización del perfil de contratante no obstará la utilización de otros medios de publicidad adicionales en los casos en que así se establezca”.

A los efectos del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la LTAIBG, en consecuencia, cabría prever en la propia Ley, o en su normativa reglamentaria de desarrollo, que las entidades locales publicaran en sus respectivas páginas web o portales de transparencia la información contractual, mediante relaciones de los contratos vigentes con indicación de los elementos más relevantes de dichos contratos y acompañados de enlaces a la correspondiente plataforma de contratación pública en que estuviera alojado su perfil de contratante.

Información sobre las cuentas anuales e informes de control económico-financiero

La LTAIBG incluye, entre la información que debe ser objeto de publicación, la relativa a las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que se emitan sobre los sujetos obligados a dicha publicidad.

En el caso de las cuentas anuales, es preciso tener en consideración que, en el ámbito de la Administración Local, aquellas se incluyen en la cuenta general de cada entidad local, que está integrada por la de la propia entidad principal y las de sus organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de las entidades locales. A dicha cuenta general se acompañarán, entre otra documentación, las cuentas anuales de las sociedades mercantiles mayoritariamente participadas por la entidad local y del resto de sus entidades vinculadas o dependientes y se le unirán los estados contables consolidados. En la medida que la información integrada en la cuenta general que debe ser rendida al Tribunal de Cuentas, conforme a los artículos 212.5 y 223.2 del TRLRHL -y, en su caso, al correspondiente Órgano de Control Externo autonómico-, incluye las cuentas anuales de una pluralidad de entidades, procedería aclarar que la preceptiva publicación de dichas cuentas generales por parte de la entidad local principal, no obsta a la obligación de publicar, por parte de las entidades vinculadas o dependientes, sus respectivas cuentas individuales.

Respecto a los informes de control interno, en el ámbito local, los relativos a la auditoría de cuentas están restringidos a la verificación de la representatividad de las cuentas anuales de las entidades dependientes o vinculadas a las entidades locales, como los organismos autónomos, entidades públicas empresariales, fundaciones, sociedades mercantiles, consorcios y fondos sin personalidad

⁴ La Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo, ha declarado inconstitucional el inciso “de forma exclusiva y excluyente” (llevando aparejada su nulidad), que se refería a la opción que debían realizar los órganos de contratación de las administraciones locales por una u otra plataforma de contratación, de manera que pueden llevar a cabo la opción de forma no condicionada; debiendo interpretarse el resto del párrafo conforme al FJ 8.D) de la Sentencia.

jurídica, conforme a lo previsto en el artículo 29.3.A) del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

Sin embargo, no incluye otras modalidades del control financiero, como el control permanente, que se ejerce sobre la entidad local y los organismos públicos en los que se realice la función interventora, y las auditorías públicas de cumplimiento y operativas, en las entidades del sector público local no sujetas a control permanente; informes que, por su alcance y contenido, también resultan relevantes de cara a una mayor transparencia de la actividad pública y debería preverse que fueran objeto de publicación por las entidades destinatarias de los mismos.

Información sobre las dotaciones económicas a los grupos políticos locales

Al margen de la información contenida en las cuentas anuales de la entidad local, el artículo 73.3 de la LRBRL prevé que los grupos políticos constituidos en las corporaciones locales están obligados a llevar una contabilidad específica de las dotaciones económicas que les sean asignadas anualmente por el Pleno, que pondrán a disposición de este último, siempre que así lo pida.

Según el segundo párrafo del citado artículo 73.3 de la LRBRL, dichas dotaciones económicas no podrán destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

En la *Moción relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas*, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de julio de 2021, se indica que “los grupos institucionales son la vía para la acción política de los partidos políticos en las diversas instituciones de ámbito nacional, autonómico, provincial, insular y local. Los mismos tienen vinculación política con el partido, sin embargo, cuentan con una autonomía económica respecto de aquel puesto que en su financiación no interviene el mismo, sino que proviene de los fondos públicos que, en concepto de asignación para su funcionamiento, reciben con cargo a los presupuestos de las instituciones en las que están integrados”.

Asimismo, la precitada Moción señala que “las subvenciones que reciben los grupos institucionales, atendiendo a su naturaleza, tienen una finalidad clara que es la de destinarse al cumplimiento de las funciones que dichos grupos tienen atribuidas como órganos de las instituciones representativas en cuya organización se encuadran” y destaca el carácter finalista de dichas aportaciones.

En consecuencia, respecto a las mencionadas dotaciones económicas, en la medida que se trata de fondos públicos asignados para el funcionamiento de los grupos políticos, sujetas a determinadas restricciones en cuanto a su destino, se considera conveniente, por razones de transparencia, que se prevea en la LRBRL la publicación de tales asignaciones y de las cuentas de los grupos políticos locales.

Información en materia de personal

La LTAIBG, en las letras f), g) y h) de su artículo 8.1, hace referencia a la publicación de información relativa a los representantes, altos cargos, máximos responsables y personal de las entidades sujetas a las obligaciones en materia de transparencia.

En concreto, se prevé la obligación de publicar las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades; las indemnizaciones percibidas con ocasión del abandono del cargo; las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos, así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al

cese de los altos cargos o asimilados; y las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en el artículo 75.7 de la LRBRL.

Se considera que dicha información es susceptible de ser completada, a través de la normativa de desarrollo de la LTAIBG, con el fin de incluir otras cuestiones relevantes en materia de personal, en particular, acerca de las retribuciones anuales de los responsables de las entidades del sector público local. En concreto, debería hacerse referencia expresa a toda clase de conceptos retributivos e indemnizatorios, como las asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados, restringidas a los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni parcial, a las que se refiere el artículo 75.3 de la LRBRL, así como a las indemnizaciones por razón del servicio a que tengan derecho, previstas en el artículo 75.4 del mismo texto legal.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, en materia de personal, existen acuerdos e instrumentos que deben ser objeto de publicación en los correspondientes boletines oficiales de la provincia, y que cabría regular su inclusión entre las obligaciones de publicidad activa, entre los cuales cabe citar los siguientes: acuerdos de determinación de los miembros de la Corporación que realizan sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial y sobre sus retribuciones y, en su caso, régimen de dedicación, indemnizaciones y asistencias (artículo 75.5 de la LRBRL); nombramientos de funcionarios de empleo (interinos o eventuales) y su régimen de retribuciones y dedicación (artículo 104 de la LRBRL); plantillas y RPT (artículo 127 TRDVMRL); y la oferta de empleo público (artículo 128 TRDVMRL).

Relación de bienes inmuebles

Finalmente, el artículo 8.3 de la LTAIBG señala que las Administraciones Públicas publicarán la relación de bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real; información que podría extenderse a los bienes muebles de valor histórico, artístico o económico, cuyo conocimiento sea relevante desde el punto de vista de la actividad pública.

A este respecto, el artículo 86 del TRDVMRL recoge la obligación de las entidades locales de formar un inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenezcan y el artículo 17 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, regula la información que debe figurar en los inventarios de bienes y derechos que integran el patrimonio de las entidades públicas que forman parte de la Administración Local, por lo que cabría prever que la información sobre derechos, bienes muebles e inmuebles se pudiera publicar mediante un acceso público a la información contenida en dichos inventarios.

No obstante, en diversos informes de fiscalización⁵ se ha verificado la falta de disponibilidad, en un número significativo de entidades locales, de inventarios completos aprobados y actualizados que permitan, entre otras finalidades, dar cumplimiento a la obligación de publicar la relación de los bienes inmuebles a que se refiere el artículo 8.3 de la LTAIBG.

II.2.3. OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES DE REDUCIDA DIMENSIÓN

Con independencia de las cuestiones señaladas en los epígrafes anteriores, tendentes a ampliar o precisar la regulación relativa a la publicidad activa de las entidades del sector público y, en particular, de las entidades que integran la Administración Local, se considera que dichas

⁵ Entre otros, en sendos Informes de fiscalización de inmuebles en los que no se desarrolla ninguna actividad y de obras públicas paralizadas en las entidades locales de la Región de Murcia, aprobado el 26 de noviembre de 2020, y de Castilla-La Mancha, aprobado el 22 de diciembre de 2020.

obligaciones de publicidad pueden resultar excesivas para determinadas entidades de reducida dimensión que carecen de medios suficientes para garantizar el cumplimiento de aquellas.

Se observa que los ayuntamientos de municipios de menor población, así como otras entidades locales de reducida dimensión, como las EATIM, presentan una menor disponibilidad de instrumentos para el ejercicio de la transparencia y un grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa inferior a los de las entidades locales con mayores recursos.

Así, en el precitado *Informe de fiscalización del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en las entidades locales*, se puso de manifiesto que, entre los ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes analizados en la referida fiscalización, el 79 % de ellos tenía página web y el 81 % sede electrónica, porcentajes inferiores a los observados para el conjunto de los municipios analizados (91 % y 90 %, respectivamente). Adicionalmente, al comprobar el contenido de la información que debería estar disponible, en relación con la mayor parte de las materias obligatorias a que se refieren los artículos 6 a 8 de la LTAIBG, se concluía que los porcentajes eran significativamente más reducidos en dichos municipios y entidades de pequeña dimensión (como las EATIM) respecto a la media del conjunto de las entidades analizadas.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que determinadas categorías de información pública a las que hace referencia la LTAIBG, en los referidos artículos 6 a 8, son escasamente relevantes en el ámbito de las entidades locales de reducida dimensión. Así, la información sobre aspectos como los planes y programas anuales y plurianuales, con evaluación de su grado de cumplimiento y resultados, la mayor parte de la información de relevancia jurídica, las encomiendas de gestión, los informes de auditoría de cuentas o la información estadística para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, entre otros, resultan de escasa aplicación para dichas entidades.

Asimismo, la publicación de ciertas clases de información, especialmente de naturaleza económica y presupuestaria -como la relativa a la contratación, los convenios, las subvenciones y ayudas públicas, los presupuestos o las cuentas anuales-, por su volumen, complejidad y necesidad de actualización periódica, requiere disponer de suficiente infraestructura administrativa y tecnológica, de la que carecen generalmente muchas de las referidas entidades locales.

En consecuencia, por razones de proporcionalidad, sería aconsejable que, en la LTAIBG o en su normativa reglamentaria de desarrollo, se estableciera un régimen básico especial, en materia de transparencia de la información pública, para estas entidades locales de reducida dimensión.

En dicho régimen básico pueden regularse modulaciones a las obligaciones de publicidad activa, de manera que pueda adaptarse su exigencia en función de las características de dichas entidades, sin que ello suponga un menoscabo a los derechos de los ciudadanos, que podrían disponer de toda la información pública que resulte obligatoria a través del ejercicio del derecho de acceso.

También deben preverse medidas expresas de apoyo y asistencia a las entidades a las que resulte de aplicación el mencionado régimen especial, por parte de entidades supramunicipales, comunidades autónomas y la Administración General del Estado. Dichas medidas pueden incluir actuaciones de soporte tecnológico, como facilitar la disponibilidad de portales de transparencia o establecer la automatización de procesos para la publicación de información, así como la dotación de recursos personales y materiales que precisen para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

A este respecto, se constata la disponibilidad, para un número significativo de entidades locales de reducida dimensión de portales de transparencia, con las condiciones mínimas de seguridad, interoperabilidad y accesibilidad exigidas legalmente, proporcionados por otras Administraciones

Públicas, como el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, las comunidades autónomas o entidades supramunicipales (como las diputaciones provinciales y los cabildos y consejos insulares). En este sentido, cabría incluir, entre las competencias propias de estas últimas entidades de carácter supramunicipal, la relativa a la prestación de dichos servicios relacionados con la transparencia, mediante la oportuna modificación al efecto de la LRBRL, bien como una nueva competencia o bien incluyéndose en la de prestación de los servicios de administración electrónica, a que se refiere la letra g) del artículo 36.1 de la Ley.

No obstante, aunque la utilización de soluciones tecnológicas proporcionadas por otras Administraciones públicas no excluye que la responsabilidad sobre el contenido de la información publicada y el grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa siga correspondiendo a la entidad sujeta a dichas prescripciones en materia de transparencia de la información pública, con carácter general, se observan significativas carencias en dicho contenido como consecuencia de la insuficiencia de medios, adecuadamente capacitados, por parte de tales entidades.

Otras cuestiones que cabría regular en relación con el mencionado régimen básico de publicidad activa están dirigidas a adaptar la periodicidad de actualización de los contenidos, el establecimiento de umbrales económicos mínimos que delimiten las obligaciones de información o facilitar el acceso a la información publicada a través de distintas plataformas públicas.

En definitiva, las dificultades a que se enfrentan las entidades locales de reducida dimensión para dar adecuado cumplimiento a las obligaciones en materia de publicidad activa que establece la LTAIBG y el resto de normativa aplicable, deberían ser paliadas mediante un régimen especial en el que se tengan en cuenta, de manera proporcionada, las características y limitaciones de recursos que presentan dichas entidades y los derechos de los ciudadanos en relación con la transparencia de la actividad pública.

II.3. MEDIDAS RELATIVAS A LAS SANCIONES DE BUEN GOBIERNO EN MATERIA DE GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

El *Informe de fiscalización del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en las entidades locales* indicaba que la ausencia de procedimientos sancionadores por infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria podía guardar relación con las dificultades que plantea la adaptación de la regulación contenida en la LTAIBG al régimen jurídico local, y que harían necesaria una revisión de la regulación vigente, en aras a facilitar su aplicación. A continuación, se exponen los aspectos en que esas dificultades se ponen especialmente de manifiesto.

II.3.1. REGULACIÓN DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN: “ALTOS CARGOS O ASIMILADOS”

De acuerdo con el artículo 25.2 de la LTAIBG las normas sobre buen gobierno de su título II se aplicarán a “los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales”. El artículo transcrito define, por tanto, el ámbito subjetivo de aplicación de las disposiciones sobre buen gobierno por remisión a la normativa local, y únicamente incluye expresamente en aquel a los miembros de la Junta de Gobierno, órgano que solo es legalmente preceptivo en los municipios con población superior a 5.000 habitantes.

El problema que plantea la remisión normativa contenida en el artículo 25.2 radica en que la legislación básica de régimen local no contiene una definición general de alto cargo que permita identificar a los gestores sometidos a la regulación del buen gobierno contenida en el título II de la LTAIBG. Tan solo el artículo 130 de la LRBRL regula, y exclusivamente para los municipios de gran

población, los “órganos superiores y directivos”, expresión que comprende tanto a los miembros electos como a personal al servicio de la entidad.

La resolución de esta laguna legal mediante la aplicación analógica de la definición de alto cargo que resulta de las normas sobre conflicto de intereses, tal y como prevé el artículo 25.1, segundo párrafo, de la LTAIGB para el ámbito de la Administración General del Estado, no plantea especiales problemas en lo que se refiere a la sujeción a los principios de buen gobierno establecidos en el artículo 26 de la LTAIGB, pero en relación con el régimen sancionador previsto en los artículos 27 y siguientes resultaría contraria al principio de tipicidad en materia de potestad sancionadora y a la consecuente prohibición de aplicación analógica de las normas definidoras de infracciones y sanciones que establece el artículo 27.4 de la LRJSP. También podría resultar contraria a esta prohibición la identificación de los “órganos superiores y directivos” de los municipios de gran población con los “altos cargos o asimilados” de cualquier entidad local a los efectos de aplicación del régimen sancionador de la LTAIGB.

La definición del concepto de alto cargo local puede encontrarse también en la legislación autonómica sobre régimen local y en los reglamentos que dicten las entidades locales en el ejercicio de su potestad reglamentaria y de autoorganización. Hasta la fecha solo los legisladores autonómicos vasco y catalán han abordado esta cuestión. El artículo 39.4 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, atribuye a los titulares de puestos de directivos públicos profesionales la consideración de altos cargos a los efectos de lo previsto, entre otra normativa, en la “legislación básica, legislación del Parlamento Vasco y demás normativa que regule el código de conducta y el régimen sancionador en materia de transparencia y buen gobierno”; no atribuye, sin embargo, esa condición a los miembros electos de la entidad local. La Ley del Parlamento de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, establece en su artículo 4.2 que, “a los efectos de la presente ley, tienen la condición de altos cargos: (...) b) Al servicio de la Administración local, los representantes locales y los titulares de los órganos superiores y directivos, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local.” No obstante, esta definición opera a los efectos de la propia Ley 19/2014, que no contiene una regulación de infracciones y sanciones en materia de gestión económico-presupuestaria, por lo que su extensión al ámbito de aplicación de la LTAIGB podría resultar contraria al principio de tipicidad en el ejercicio de la potestad sancionadora.

De lo anteriormente expuesto resulta que la aplicación del régimen sancionador en materia económico-presupuestaria previsto en los artículos 28 y siguientes de la LTAIGB a otros gestores locales distintos de los miembros de las juntas de gobierno, en las entidades en que estas existan, y de los titulares de puestos de directivos públicos profesionales de las entidades locales del País Vasco plantea dificultades jurídicas de difícil solución con arreglo a la normativa legal en vigor.

II.3.2. ÓRGANO COMPETENTE Y PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

El artículo 31 de la LTAIGB se refiere por separado a los órganos competentes para incoar el procedimiento, para instruirlo y para imponer sanciones.

Respecto a la competencia para incoar el procedimiento, el artículo 31.2.c) solo contempla el supuesto en que los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración local, atribuyendo esa competencia a “los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario”. El personal al servicio de las entidades locales está integrado, conforme al artículo 89 de la LRRL, “por funcionarios de carrera, contratados en régimen de Derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial”. No hay ninguna previsión en cuanto a la determinación del órgano competente para iniciar el procedimiento cuando el presunto infractor sea un miembro electo de la Corporación local.

La ausencia de una norma específica de atribución de la competencia para incoar el procedimiento sancionador contra un miembro electo de la Corporación local constituye una laguna legal, ya que el artículo 25.2 de la LTAIBG incluye expresamente a los miembros de la Junta de Gobierno (integrada por el Alcalde y una parte de los Concejales) entre los altos cargos a quienes se aplican las normas sobre buen gobierno. Por otra parte, una buena parte de los actos que pueden dar lugar a responsabilidad administrativa en materia económico-presupuestaria conforme al artículo 28 de la LTAIBG son competencia del Alcalde, del Presidente de la Diputación, del Pleno o de la Junta de Gobierno, órganos cuyos titulares son miembros electos de la Corporación. Así, por ejemplo, los artículos 21.1.f), 22.2.e), 34.1.f) y 127.1.g) de la LRBRL atribuyen, respectivamente, al Alcalde, al Pleno municipal, al Presidente de la Diputación y a la Junta de Gobierno Local competencia para disponer gastos, mientras que el artículo 28. c) de la LTAIBG tipifica como infracción muy grave: “Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable (compromisos de gastos de carácter plurianual)”.

Esta laguna en la regulación del órgano competente para incoar el procedimiento sancionador contra cargos electos podría ser colmada en principio mediante la aplicación analógica del artículo 31.2.c) de la LTAIBG, ya que en este caso no regiría la prohibición del artículo 27.4 de la LRJSP, al tratarse de una norma de atribución de competencias, y no de definición de infracciones y sanciones. Sin embargo, la aplicación del artículo 31.2 de la LTAIBG, en virtud de la remisión normativa que este precepto establece, determinaría que el órgano competente para incoar el procedimiento sancionador fuera el Presidente de la Corporación, en todo caso, o el miembro de esta que, por delegación de aquel, ostente la jefatura directa del personal (artículo 150.1.a) del TRDVMRL), cuando, como ya se ha expresado, tanto el Alcalde como el Presidente de la Diputación son asimismo competentes para dictar actos susceptibles de incurrir en alguna de las infracciones tipificadas en el artículo 28 de la LTAIBG. En el supuesto de que la competencia estuviera delegada en otro miembro de la Corporación, el Presidente podría revocarla en cualquier momento, conforme al artículo 9.6 de la LRJSP.

En cuanto a la instrucción del procedimiento, el artículo 31.3 de la LTAIBG establece que corresponderá al órgano competente en aplicación del régimen disciplinario propio de la entidad local correspondiente. Conforme al artículo 150.2 del TRDVMRL, el órgano competente para acordar la instrucción del expediente disciplinario lo será también para nombrar instructor. En el caso hipotético de que un Alcalde o Presidente de Diputación hubiera incoado un procedimiento contra su propia actuación, es evidente que debería abstenerse de intervenir en el procedimiento por aplicación del artículo 23.2.a) de la LRJSP, y no podría nombrar instructor.

La imposición de sanciones, según el artículo 31.4.c) de la LTAIBG, corresponde a “los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de Administraciones en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento o, en su caso, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o el Pleno de la Junta de Gobierno de la Entidad Local de que se trate”. Los órganos competentes para imponer sanciones disciplinarias al personal de las entidades locales son el Alcalde o el Presidente de la Diputación (artículos 21.1.h. y 34.1.h de la LRBRL) y en los municipios de gran población, la Junta de Gobierno local (artículo 127.1.h. de la LRBRL). No es fácil determinar en qué supuestos tendría que intervenir en lugar de ellos “el Pleno de la Junta de Gobierno”, a que se refiere el artículo 31.4.c) de la LTAIBG, órgano inexistente con semejante denominación, aunque es posible que el legislador quisiese referirse al “Pleno o la Junta de Gobierno”. En los municipios de gran población la competencia para imponer sanciones disciplinarias es siempre de la Junta de Gobierno local. En los demás municipios y en las diputaciones la defectuosa redacción del precepto citado solo podría salvarse entendiendo que es el Pleno el órgano competente para sancionar a sus propios miembros, de forma análoga a lo

previsto en el apartado 4.a) del mismo artículo 31 LTAIBG, cuando atribuye esa competencia al Consejo de Ministros respecto a los miembros del Gobierno.

A los problemas de interpretación que plantea la redacción del artículo 31.4.c) de la LTAIBG, hay que añadir las dificultades prácticas que derivan del hecho de que el acto determinante de la infracción sancionable por el Pleno o la Junta de Gobierno puede ser en ocasiones, como ya se ha indicado, imputable al propio Pleno o a la Junta de Gobierno, como órganos colegiados, en el ejercicio de sus competencias en materia económico-presupuestaria.

II.3.3. SANCIONES

Las sanciones previstas en el artículo 30 de la LTAIBG por la comisión de las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria tipificadas, todas ellas, como muy graves en el artículo 28 de la misma Ley, son:

- La declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial que corresponda.
- La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo.
- La destitución del cargo que ocupen los responsables, salvo que ya hubiesen cesado, sin que puedan ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un período de entre cinco y diez años.

La destitución del cargo, sin embargo, “no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar” los responsables, tal y como establece el artículo 25.3 de la LTAIBG.

A la vista de la regulación contenida en la LTAIBG, la única sanción efectiva que cabría imponer a los cargos electos consistiría en su cese como miembros de las comisiones constituidas por el Pleno o, en su caso, de la Junta de Gobierno, conservando en todo caso la condición de Alcalde, Concejal o Diputado. El cese, además, no llevaría aparejada la pérdida de ninguna indemnización, ya que esta no se prevé con carácter general para el caso de que uno de los miembros de la Corporación local deje de formar parte de los mencionados órganos colegiados por cualquier causa. La levedad de las consecuencias prácticas que, de acuerdo con lo expuesto, resultarían de la comisión de las infracciones muy graves tipificadas en artículo 28 de la LTAIBG podría contradecir las exigencias del principio de proporcionalidad en materia sancionadora que consagra el artículo 29 de la LRJSP.

III. PROPUESTAS

En virtud de lo señalado en los apartados anteriores, y con la finalidad de adaptar la regulación de la LTAIBG (incluido su desarrollo reglamentario) y otra legislación conexas al marco institucional de las entidades locales, se formulan las siguientes propuestas para su consideración por las Cortes Generales y para que, en su caso, los órganos competentes en relación con cada una de ellas, si lo estiman procedente, adopten las medidas necesarias para implantarlas.

A) EN RELACIÓN CON LA PUBLICIDAD ACTIVA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. Aprobar la modificación de la LTAIBG para incluir las medidas propuestas en la presente moción relativas a los instrumentos a través de los cuales se ejerce la publicidad activa (epígrafe II.2.1) y a la información que debe ser objeto de publicación preceptiva (epígrafe II.2.2).
2. Complementar la regulación básica de la LTAIBG, en el desarrollo reglamentario de la misma que se haga conforme a lo previsto en su disposición final séptima, en aquellos aspectos

relativos al ámbito local que deban ser objeto de regulación para adaptar la normativa en materia de transparencia de la actividad pública a las características del sector público local.

3. Modificar la LRBRL para regular, entre las competencias propias de las diputaciones provinciales, aplicables también a cabildos y consejos insulares, las relativas a la prestación de servicios en materia de transparencia de la actividad pública a los ayuntamientos de municipios de menor población.
4. Regular un régimen básico especial de publicidad activa para las entidades locales de reducida dimensión, en particular, los ayuntamientos de municipios con un menor número de habitantes y las EATIM, con el fin de adaptar las exigencias de la LTAIBG en materia de publicidad activa a las circunstancias que presentan dichas administraciones de carencia de recursos suficientes y de escasa relevancia en relación con determinadas categorías de información.

B) RELATIVAS A LAS SANCIONES DE BUEN GOBIERNO EN MATERIA DE GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

1. Aprobar una modificación de la LTAIBG que incorpore a este texto legal una definición suficientemente precisa del ámbito subjetivo de aplicación de sus artículos 28 y siguientes, identificando a los gestores públicos locales sujetos a la potestad sancionadora en materia económico-presupuestaria, sin necesidad de acudir a la aplicación analógica de normas pertenecientes a otros ámbitos del ordenamiento jurídico.
2. Aprobar una modificación de la LTAIBG que defina el órgano competente para incoar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores por la comisión de las infracciones tipificadas en su artículo 28, evitando que la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora recaiga en los mismos órganos con competencia para dictar los actos de gestión económico-presupuestaria susceptibles de producir tales infracciones.
3. Aprobar una modificación de la LTAIBG que establezca una mayor proporcionalidad entre la gravedad de las infracciones tipificadas y el contenido de las sanciones.

Madrid, 21 de diciembre de 2022

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega



Anexo

**RELACIÓN DE LEYES AUTONÓMICAS EN MATERIA DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**

Ley del Parlamento de Andalucía 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía

Ley de las Cortes de Aragón 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón

Ley del Parlamento de Canarias 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública

Ley del Parlamento de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública

Ley de las Cortes de Castilla y León 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha

Ley del Parlamento de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Ley de Les Corts 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana

Ley de la Asamblea de Extremadura 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura

Ley del Parlamento de Galicia 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno

Ley del Parlamento de las Illes Balears 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears

Ley del Parlamento de las Illes Balears 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears

Ley del Parlamento de La Rioja 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja

Ley de la Asamblea de Madrid 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid

Ley Foral del Parlamento de Navarra 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi

Ley de la Junta General del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés

Ley de la Asamblea Regional 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia