

A stylized tree graphic in shades of pink and red. The tree has a thick trunk that curves to the right at the bottom. The canopy is composed of numerous leaf-like shapes, some solid and some outlined. The text 'QDI 64' is positioned in the upper part of the canopy.

QDI 64

**PONENCIAS,
CRÓNICAS
Y NOTAS**

Los entes locales ante la legislación de transparencia

CARLOS M.^a RODRÍGUEZ SÁNCHEZ
Letrado del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

1. Planteamiento general

2. Incidencia de la legislación de transparencia en los entes locales

2.1. La legislación estatal de transparencia

2.1.1. *La publicidad activa*

2.1.2. *El derecho de acceso*

2.2. Incidencia de la legislación autonómica de transparencia en los entes locales: especial referencia a la LTBGCM

3. Análisis de los principales escollos interpretativos de la LTAIPBG en los entes locales

3.1. El discutible concepto de “alto cargo local”

3.2. Los indicadores de relevancia jurídica en los entes locales

4. Bibliografía

Resumen

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, fue aprobada sin recabar la intervención de la Federación Española de Municipios y Provincias, y, en consecuencia, en su texto podemos encontrar problemas de encaje de esa norma básica con la especial posición institucional que ocupan los entes locales en nuestro sistema constitucional. El presente artículo pretende ser, primero, un análisis de la afectación de la Ley de Transparencia (y las normas especiales aprobadas en la materia) respecto de la legislación de régimen local, y, en segundo lugar, una exposición de los aspectos que tienen más difícil encaje en aquellas.

Palabras clave: *entes locales; autonomía local; transparencia; publicidad activa; derecho de acceso.*

Local authorities and transparency legislation

Abstract

Law 19/2013, of December 9, on transparency, access to public information and good governance, was approved without the intervention of the Spanish Federation of Municipalities and Provinces, and, consequently, we can find in this piece of legislation problems of compatibility with local legislation and the special institutional position that local entities exercise in our constitutional system. This article analyses, first, the impact of transparency legislation (and the regulations implementing it) with respect to local legislation, and second, it explores the conflictual elements of that legislation with respect to local legislation.

Keywords: local entities; local autonomy; transparency; active advertising; right of access.

1

Planteamiento general

El análisis de la transparencia en los entes locales (en lo sucesivo, EE. LL.) que se abordará en el presente artículo nos lleva a reflexionar, en primer lugar, sobre la incidencia que ha tenido la aprobación de la vigente legislación de transparencia respecto del principio de autonomía local. Esta cuestión se abordará desde la doble perspectiva de la publicidad activa y del derecho de acceso y, además, teniendo en cuenta tanto la legislación estatal, general y sectorial, como la legislación autonómica, con referencia específica a la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (en lo sucesivo, LTBGCM). Descubriremos que, en algún caso, sería posible cuestionar que el legislador básico estatal se haya mantenido dentro de los límites de la competencia que constitucionalmente tiene asignada.

Ahora bien, a la hora de su aplicación a los EE. LL., la crítica más recurrente cosechada en la doctrina por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en lo sucesivo, LTAIPBG) no ha sido, por lo general, imputar a dicha ley la superación de los límites constitucionales impuestos por el principio de autonomía local. Por el contrario, la oposición se ha desenvuelto siempre en el puro plano de la oportunidad, cuestionando la inclusión de los EE. LL. en la legislación de transparencia sin ningún tipo de modulación aplicativa.

Así, Campos Acuña (2014) observa acertadamente lo siguiente: “Con la Ley de Transparencia sucede lo mismo que con la mayoría de normas que tienen por destinatarias el conjunto de las Administraciones Públicas y que se resume en el olvido de las peculiaridades organizativas y de funcionamiento de las entidades locales, olvido que se agrava frente a la carencia de potestad legislativa por las mismas y que las sitúa en una clara posición de debilidad frente a estas regulaciones”. Y, en palabras de Jiménez Asensio (2017: 63), la LTAIPBG diseña un sistema pensado más para la AGE y las CC. AA. que para los propios Gobiernos locales.

En efecto, el carácter heterogéneo de la planta local española es un importante obstáculo, no solo para concretar la aplicación de ciertos indicadores de publicidad activa cuya extrapolación provoca serias dificultades interpretativas, sino también para determinar la propia capacidad intrínseca del cumplimiento de sus previsiones por el ente local, donde la escasez de recursos económicos, materiales y humanos, como afirma Entrena Fabré (2017), “puede provocar que, ante la necesidad de dar respuesta a la demanda ciudadana en servicios básicos, la LTAIPBG pase a un segundo nivel de prioridad”.

Como puede verse, ninguno de los autores antes citados cuestiona el carácter legítimo de las prescripciones de la LTAIPBG, sino simplemente el hecho de que esta norma no haya sido más sensible con la autonomía local, crítica en la que subyace un resignado fatalismo sobre la dificultad de articular jurídicamente un principio constitucional cuyo contenido, en la práctica, vendrá determinado por la voluntad del legislador estatal, en colaboración con el autonómico.

Pues bien, una vez analizada la forma en que la legislación de transparencia podría haber afectado al bloque de constitucionalidad de la autonomía local, nos detendremos en los necesarios matices que reclama la posición institucional de los EE. LL. y que debieran, a nuestro juicio, haberse perfilado mejor en las normas de transparencia, estatal o autonómicas, para evitar que las mismas pierdan una parte importante de su eficacia práctica como consecuencia de dificultades interpretativas o aplicativas. Se trata, por tanto, de identificar aquellas cuestiones clave ligadas a la transparencia que nos parece necesario tomar en consideración para conseguir un adecuado tratamiento de los EE. LL. como sujetos obligados a la transparencia.

Por último, la transparencia en relación con los EE. LL. plantea un tercer plano de estudio, referido a la regulación del derecho de acceso a la información pública por los representantes locales, que engazaría directamente con la tutela que a los mismos brinda el artículo 23 CE, es decir, con la obtención de información para el ejercicio de sus cargos representativos. Este

último aspecto, sin embargo, no será objeto de desarrollo en este trabajo para no sobrecargar demasiado su contenido.

2

Incidencia de la legislación de transparencia en los entes locales

Nos centraremos ahora en abordar de qué manera ha afectado al principio de autonomía local a la entrada en vigor de las leyes de transparencia. En este apartado no solo circunscribiremos nuestro análisis a la LTAIPBG, sino también a la legislación estatal sobre contratos administrativos, así como a las diversas leyes autonómicas sobre transparencia y, particularmente, la de Castilla-La Mancha. Como punto de partida podemos afirmar que, en principio, la legislación básica sobre transparencia solo ha supuesto una novedad relativa, porque los deberes de publicitar proactivamente toda la información relevante de los EE. LL. y de atender las solicitudes ciudadanas de acceso a la información pública se contenían ya en la redacción originaria de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), aunque tales deberes resultasen reforzados con la particular modificación de dicha norma por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

2.1

La legislación estatal de transparencia

Desarrollando el esquema propuesto con anterioridad, debemos preguntarnos, en primer lugar, si la aprobación de la LTAIPBG ha supuesto realmente un incremento material de las obligaciones de transparencia de los EE. LL., si simplemente ha modulado las ya existentes o si, en realidad, no ha aportado transformación sustantiva alguna. Y para este análisis debemos distinguir entre las dos perspectivas separables de la transparencia, a saber: la “publicidad activa” y el “derecho de acceso”.

2.1.1

La publicidad activa

Desde el punto de vista de la publicidad activa, la imposición por la LTAIPBG de unos indicadores mínimos de publicidad obligatoria a los EE. LL. en sus

artículos 6 (información institucional, organizativa y de planificación), 7 (información de relevancia jurídica) y 8 (información económica, presupuestaria y estadística) no ha implicado modificación sustancial de la LRBRL, porque los anteriores preceptos suponen simplemente la concreción de una obligación que ya estaba prevista en el artículo 69.1 LRBRL; desde la misma fecha de su originaria publicación en el BOE, ya determinaba lo siguiente: “Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”.

Lo único que hace, pues, la LTAIPBG, desde el ámbito de la “publicidad activa”, es concretar el contenido mínimo del concepto jurídico indeterminado de esa “más amplia información” que, de conformidad con el artículo 69.1 LRBRL, han de facilitar los EE. LL. a los ciudadanos, imponiéndoles unos indicadores básicos que se especifican en los artículos anteriormente citados. Este precepto, por otra parte, tiene idéntico objeto material que el de los vigentes artículos 5.1 y 13 LTAIPBG. El primero obliga a los sujetos públicos a publicitar, 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”. Y el segundo de ellos define la “información pública” como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos [...] y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Nuestra conclusión provisional sobre la configuración de la publicidad activa, por tanto, es la de que:

- No existe ninguna afectación material a los deberes de publicidad activa que ya tenían implícitamente los EE. LL. de forma originaria, salvo el hecho de que los artículos 6-8 LTAIPBG los imponen ahora explícitamente. Por otra parte, también se ha producido la tipificación expresa como infracción administrativa grave del incumplimiento reiterado de dichas obligaciones que establece el artículo 9.3 LTAIPBG.
- Formalmente la LTAIPBG tampoco ha supuesto la necesidad de que los EE. LL. cuenten con portales de transparencia: el artículo 10 LTAIPBG no es básico en los dos apartados en que prevé este instrumento (solo, por tanto, es aplicable a la AGE); tampoco es básico el artículo 11 LTAIPBG, y, por su parte, el artículo 8 LTBGCM regula exclusivamente el Portal de Transparencia de la Administración regional, limitándose, con respecto a los EE. LL., a exigir que estos publiquen su información “a través de sus páginas web”, sin condicionar por tanto su capacidad de autoorganización.

Ahora bien, si desde la publicidad activa la LTAIPBG no ha producido una sustancial afectación al principio de autonomía local, no podemos decir lo mismo de otros aspectos en los que la legislación estatal sectorial ha incidido en el ámbito de la publicidad activa.

En este caso, queremos centrarnos en dos aspectos de la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014* (en lo sucesivo, LCSP), cuya aplicación a los EE. LL. nos resulta problemática. Y ello, en efecto, aunque esta norma haya experimentado una importante criba después de la STC 68/2021, de 18 de marzo, como consecuencia, entre otras razones, de su extralimitación del concepto de legislación básica.

1) La STC 68/2021, por virtud del principio de congruencia (ya que la parte recurrente ni siquiera impugnó esta disposición), no ha cuestionado el contenido de la disposición adicional tercera, apartado 8, LCSP, que, en relación con los EE. LL., dispone literalmente lo siguiente: “Corresponderá también al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”.

Esta disposición es básica, porque así lo dice la disposición final primera, apartado 3, LCSP, y se sustenta específicamente en el título competencial exclusivo del Estado, relativo al artículo 149.1.18 CE, en materia de “legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas”. Pues bien, parece evidente que, con la cobertura competencial del precepto transcrito, el legislador se extralimitaría de las competencias en que dice sustentarse si se interpreta que la imposición al secretario de una función de coordinación abarca todas las obligaciones de publicidad e información establecidas en la LTAIPBG, ya que estas superan con creces el marco de la contratación administrativa, al no estar limitados a ella los indicadores de publicidad activa.

En cualquier caso, una función que parece resultar novedosa sobre las que se imponen a los secretarios municipales parece que tendría mejor acomodo si se reflejara en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, en cuyo texto no encontramos ninguna atribución que acoja un deber tan específico de coordinar las obligaciones de publicidad y acceso de la LTAIPBG. Es verdad que el artículo 3.2.1) del Real Decreto 128/2018 encomienda al secretario la “superior dirección de los archivos y registros de la Entidad Local”, pero hay que tener en cuenta que el precepto cita esta competencia exclusivamente en relación con las potes-

tades de la fe pública secretarial, por lo que no nos parece que pueda servir de fundamento para la competencia cuestionada por nosotros.

Así, salvo que se haga una interpretación extensiva de las competencias del artículo 149.1.18 CE, refiriéndolas también al régimen jurídico de las Administraciones públicas (lectura que no procede, pues conforme al n.º 3 de la disposición final primera de la LCSP solo el apartado 3 del artículo 347 LCSP está fundamentado en esta competencia), la otra manera de salvar la constitucionalidad del precepto sería considerarlo referido no a la imposición de un deber general de coordinación de toda la información pública derivada de la LTAIPBG, sino solo a los indicadores de la contratación administrativa. Pero ni parece que sea esa la interpretación a la que conduce el tenor literal de la LCSP ni, por otra parte, tal lectura salvaría la incongruencia que supondría excluir del deber de coordinación los ítems de publicidad activa impuestos adicionalmente a los EE. LL. por la legislación especial estatal o autonómica sobre transparencia.

2) Donde sí que se ha producido expresamente un pronunciamiento, si bien, en este caso, de mera interpretación conforme de la STC 68/2021, es en el supuesto del artículo 154.7 LCSP, que, al referirse a la necesidad de publicar los preceptivos anuncios de formalización de los contratos en los términos expuestos en los apartados anteriores, establece aquí la posibilidad de excluir de la publicidad parte de los indicadores “cuando se considere, justificándose debidamente en el expediente, que la divulgación de esa información puede obstaculizar la aplicación de una norma, resultar contraria al interés público o perjudicar intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas o la competencia leal entre ellas, o cuando se trate de contratos declarados secretos o reservados o cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado y así se haya declarado de conformidad con lo previsto en la letra c) del apartado 2 del artículo 19”.

Pues bien, en estos casos, cuando se toma la decisión de no publicar, el párrafo segundo del precepto anterior advierte que “los órganos de contratación deberán solicitar la emisión de informe por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a que se refiere la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el que se aprecie si el derecho de acceso a la información pública prevalece o no frente a los bienes que se pretenden salvaguardar con su publicación, que será evacuado en un plazo máximo de diez días”.

En la medida en que los EE. LL. puedan actuar como órganos de contratación, la eventual consulta que este precepto impone no debería entender-

se referida al CTBG, sino al órgano independiente autonómico que pudiera haber asumido competencia para conocer las reclamaciones sobre transparencia. Esta es la lectura que ha hecho con buen criterio la STC 68/2021, que, sobre la base de la competencia autonómica exclusiva de autoorganización prevista en el artículo 148.1.1.º CE, afirma:

“[...] el precepto exige que el informe se recabe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a que se refiere la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta ley lo configura como un órgano independiente que ejerce sus competencias en relación con la Administración General del Estado, salvo que por convenio el ejercicio de sus funciones se extienda a las comunidades autónomas.

De acuerdo con el razonamiento expuesto y por no tener carácter básico, los párrafos segundo y tercero del art. 154.7 LCSP deben declararse contrarios al orden constitucional de competencias. Esta declaración no conlleva su nulidad, habida cuenta que se aplican en el ámbito estatal sin que esto haya sido objeto de controversia en el presente proceso”.

2.1.2

El derecho de acceso

La verdadera afectación del principio de autonomía local por la LTAIPBG se produce, a nuestro juicio, en el ámbito del derecho de acceso. En este caso podemos encontrar dos tipos de afectación a la LRBRL, sin gran trascendencia el primero en el ámbito de la autonomía local, y más importante el segundo respecto de este principio constitucional. Los analizaremos, pues, por separado.

1) En primer término, la regulación del derecho de acceso a la información pública la encontramos en el artículo 18.1.e) LRBRL, que sigue conservando su redacción originaria. Este precepto, integrado en el elenco de derechos que se reconocen a los vecinos, establece entre ellos el siguiente: “Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución”.

Pues bien, tal redacción resulta sobrepasada por la LTAIPBG, al menos desde una triple perspectiva.

a) Por una parte, conforme al artículo 12 LTAIPBG, el derecho de acceso a la información pública tiene como titular a “todas las personas”, y no queda, por tanto, circunscrito solamente a los “vecinos” en el sentido restrictivo

que de este concepto se da en el artículo 15, párrafos 3.º y 4.º, LRBRL, según los cuales: “Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio”, y “La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón”. El hecho, por tanto, de estar o no inscrito en el Padrón municipal, resulta absolutamente irrelevante, desde la entrada en vigor de la LRBRL, para poder ejercer el derecho de acceso a la información pública a disposición de los EE. LL.

b) Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17.3 LTAIPBG: “El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información”. Por consiguiente, no habrá que exigirle esa “previa petición razonada” de la que todavía habla el artículo 18.1.e) LRBRL, y, de esta forma, la ausencia de motivación “no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”, como advierte el citado artículo 17.3 LTAIPBG y como ha confirmado la STS de 12 de noviembre de 2020.

c) Por último, la información pública que cualquier persona puede interesar a los EE. LL. no se circunscribe ni al concepto de “expediente” ni estrictamente al de “documentación municipal”, sino que habrá de estar referida, conforme al artículo 13 LTAIPBG, a “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Es posible, por tanto, la existencia de información pública al margen de todo expediente (por ejemplo, el caso de un acta de infracción que no ha dado lugar a procedimiento sancionador posterior), o incluso que no aparezca reflejada en un concreto documento (por ser simplemente obtenible del cruce de diversas bases de datos del sujeto obligado).

Teniendo, pues, la LTAIPBG un efecto modificatorio de la LRBRL, en buena técnica normativa debería haberse incluido entre las disposiciones adicionales de aquella la modificación expresa del artículo 18.1.e) LRBRL. Sorprende, de hecho, la ligereza del legislador básico al no incorporar siquiera en la LTAIPBG una disposición derogatoria en la que, al menos, se dejaran sin efecto las normas de igual o inferior rango que sean contrarias a ella.

2) Al margen de este precepto puramente episódico, el punto de mayor afectación a la garantía institucional del principio de autonomía local impuesto por la LTAIPBG a los EE. LL. ha sido, creemos, el referido a la regulación del órgano de garantía de la transparencia, en el que el legislador estatal sencillamente ha vaciado por completo la potestad autoorganizativa de aquellos, al establecer en la disposición adicional cuarta, apartado 1, LTAIPBG lo siguiente: “La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Admi-

nistraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas”.

Podrá afirmarse que este precepto es oportuno en el ámbito de la transparencia para no multiplicar exponencialmente los órganos de garantía, en detrimento de la unidad de doctrina y de su propia eficacia; que la garantía de independencia se perdería, en la mayor parte de los casos, si cada ente local pudiera configurar un órgano de garantía propio; y, en fin, que nada impide a la ley establecer controles de legalidad sobre la actividad administrativa de los municipios, posibilidad perfectamente amparada por el artículo 8.2 de la Carta Europea de Autonomía Local.

Pero no es menos cierto que, antes de llegar a esta solución maximalista, el legislador podía haber barajado otras alternativas que se nos antojan más prudentes, teniendo en cuenta, además, que, como nos recuerda el profesor Guichot, en el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de Transparencia, el legislador estatal ni siquiera se preocupó por respetar formalmente el principio de autonomía local, en cuanto que los EE. LL. estuvieron al margen de aquel, circunstancia esta que fue criticada en su momento por el propio Consejo de Estado en su informe al proyecto de ley¹.

Por lo pronto, la solución de la LTAIPBG se ha encontrado con una evidente indisciplina por parte de algunos EE. LL., que parecen no haber aceptado que el órgano de garantía designado por las CC. AA. pueda ejercer también el control sobre sus propias resoluciones de acceso. Como buena muestra de ello, nos remitimos a la “Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de Datos de la Diputación Provincial de Toledo”, aprobada definitivamente por Acuerdo del Pleno de esta Corporación

1. “Las Comunidades Autónomas y las Entidades locales estuvieron al margen del proceso de elaboración de la Ley estatal de Transparencia —como denunció el Consejo de Estado en su informe al Proyecto de Ley— pero tienen mucho que decir y que hacer en la materia. El legislador estatal hizo un entendimiento amplio de su título competencial, y normativamente el margen que quedó para el legislador autonómico fue, básicamente, la ampliación del catálogo de materias sujetas a obligatoria publicidad activa en los portales de transparencia autonómicos y locales, la regulación de su propia organización de la información y la creación de autoridades autonómicas independientes de garantía que, como mínimo tengan entre su competencia la resolución de las reclamaciones potestativas que pueden interponer los ciudadanos frente a las resoluciones de sus solicitudes de acceso a la información, que tienen el carácter de sustitutivas de los recursos administrativos. Repárese, pues, que se trata de autoridades autonómicas dotadas de garantías de independencia cuyas decisiones se impondrán también a las autoridades locales, a las que en caso de discrepancia no quedará otro camino que la interposición de recurso contencioso-administrativo, eso sí, con efectos suspensivos. Además, la mayor parte de las leyes autonómicas ha regulado pormenorizadamente todo un régimen sancionador que incluye a los responsables políticos, altos cargos, empleados públicos y sujetos privados sometidos a las obligaciones de transparencia” (Guichot Reina, 2015).

de 27 de junio de 2017². El artículo 24.2 de la Ordenanza, respecto de la competencia para resolver las solicitudes de acceso, dispone:

“Las solicitudes de información serán tramitadas por la Secretaría General de la Diputación que las trasladará para su informe a los responsables de las áreas afectadas por razón de la materia a la que se refiera la solicitud. La solicitud, una vez informada por la Secretaría general y a propuesta del titular de la Vicepresidencia delegada de Transparencia y Buen Gobierno será resuelta por el Presidente en el plazo de 1 mes desde su presentación”.

El problema empieza en el artículo 27.1 de la Ordenanza, que dispone: “La Comisión de Reclamaciones en materia de Transparencia se configura como órgano colegiado independiente con autonomía funcional y con la composición y funciones que se establecen en este Título”. Hay que advertir, al respecto, que con anterioridad a la aprobación de esta Ordenanza la LTBGCM imponía ya a los EE. LL. de su territorio un órgano de reclamaciones autonómico, denominado Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno.

Entre estas funciones, no puede ser más claro el artículo 29.1.a) de la Ordenanza al atribuir a la citada Comisión la siguiente: “Resolver las reclamaciones frente a la denegación expresa o presunta del derecho de acceso a la información pública”.

Pero la unilateralidad de la Ordenanza no termina aquí: su disposición adicional segunda autoriza a la Comisión de Reclamaciones de la Diputación a la adopción conjunta, en pie de igualdad con el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, de criterios de aplicación de los propios límites del derecho a la información, e incluso de la misma “ponderación del interés público” en su acceso. Se prevé incluso, en el apartado 3 de dicha disposición adicional, que la Comisión de Reclamaciones se adhiera mediante convenio a los criterios conjuntos del Consejo Regional de Transparencia y la Agencia Española de Protección de Datos.

Pues bien, para evitar esta situación de notorio enfrentamiento de la normativa local con la legislación básica, creemos que la LTAIPBG podría haber explorado vías alternativas de control de las resoluciones de acceso de los EE. LL., de forma más respetuosa con la autonomía local. Nos limitaremos a sugerir dos, aunque anticipamos que solo la segunda se nos antoja coherente con la normativa básica de procedimiento administrativo común.

- Una primera cuestión que el legislador básico debiera haber tenido en cuenta tendría que haber sido la referente a las diferencias sustanciales entre los municipios españoles, algunos de los cuales

2. Publicada en el BOP Toledo n.º 129, de 11 de julio de 2017, pp. 50-64.

cuentan con un entramado organizativo comparable con el de algunas CC. AA., particularmente las uniprovinciales. En este sentido podría haberse reconocido capacidad para la creación de sus propios órganos de garantía de la transparencia a los denominados “municipios de gran población” (en adelante, MGP), regulados en el título X LRBRL, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Hay que recordar que la regulación de los MGP se abordó ante la necesidad de superar lo que la propia norma denominaba “uniformismo tradicional” de la planta local española, del que afirmaba “se han resentido singularmente las mayores ciudades españolas, que han venido reclamando un régimen jurídico que les permitiera hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas”.

Pues bien, precisamente encontramos aquí la clave para el otorgamiento de competencias resolutorias sobre sus propias resoluciones de acceso, es decir, en el hecho de que los MGP poseen un entramado institucional tan amplio y complejo como para constituir dichos órganos de garantía con idénticos mimbres de independencia. Esta ha sido, por ejemplo, la decisión del legislador de contratos públicos, cuando en el artículo 46.4, párrafo 3.º, LCSP, al respecto del órgano competente para resolver el recurso especial en materia contractual, dispone literalmente:

“En todo caso, los Ayuntamientos de los municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y las Diputaciones Provinciales podrán crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos. Su constitución y funcionamiento y los requisitos que deben reunir sus miembros, su nombramiento, remoción y la duración de su mandato se regirá por lo que establezca la legislación autonómica, o, en su defecto, por lo establecido en el artículo 45 de esta Ley. El Pleno de la Corporación será el competente para acordar su creación y nombrar y remover a sus miembros. El resto de los Ayuntamientos podrán atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan”.

No cabe duda de que una solución como esta resulta mucho más respetuosa con la autonomía local que la adoptada por la LTAIPBG. Por otra parte, hay que recordar que en la propia norma básica de

transparencia ya se reconoce la posibilidad de crear órganos de garantía de la misma a las ciudades con estatuto de autonomía, respecto de las cuales los MGP no parecen presentar diferencias cualitativas sustanciales. La mera cuestión formal de que Ceuta y Melilla gocen de estatuto propio, en nuestra opinión, no justifica por sí sola un tratamiento diferenciado respecto a la capacidad de configuración de un órgano de mera naturaleza administrativa.

Pero, además, como ya hemos señalado, la propia reforma de la Ley 57/2003 que introdujo la regulación de los MGP obedeció específicamente también a la necesidad de mejorar la transparencia y la participación. La redacción de los artículos 18.1.e) y 69 LRBL antes citados se derivó precisamente de esta reforma, en la que la propia exposición de motivos de la Ley apuntó que “existe una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública. En esta materia, hay que destacar la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con los anteriores, sino que, por el contrario, los complementa y enriquece. Y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación”.

- Hay, sin embargo, una segunda vía —que es la solución por la que personalmente nos inclinamos— que, impuesta por el legislador básico estatal, hubiera sido plenamente respetuosa con el principio constitucional de autonomía local, sería coherente con la LPACAP y además no exigiría ampliar la capacidad de creación de órganos propios de garantía a los EE. LL.

La idea, curiosamente, la obtenemos del legislador catalán cuando en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en lo sucesivo, LTAIPBGC), configura un régimen de clara incompatibilidad con la legislación básica estatal, pero que, en este particular supuesto, se nos antoja mucho más respetuoso con el principio de autonomía local.

La que podríamos denominar “solución catalana” ha pasado por desconocer el contenido básico del artículo 23.1 LTAIPBG cuando

afirma que la reclamación ante los órganos de garantía “tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos”, para imponer en el artículo 39.1 LTAIPBGC un mecanismo en el que la reclamación ante la denominada Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, lejos de plantearse como sustitutiva del recurso de reposición, se configura como adicional a este.

En efecto, conforme al artículo 38 LTAIPBGC: “Las resoluciones expresas o presuntas dictadas de acuerdo con lo dispuesto por el presente título pueden ser objeto de recurso potestativo de reposición ante el órgano que las ha dictado”. Y, en relación con este, el artículo 39.1 LTAIPBGC señala lo siguiente: “Las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública y, en su caso, las que resuelvan el recurso de reposición pueden ser objeto de reclamación gratuita y voluntaria ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, encargada de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública que regula el presente título”.

Esta regulación, además de su frontal colisión con la literalidad de la LTAIPBG, en la medida en que no tiene vocación única de aplicarse a los EE. LL., sino a todos los sujetos obligados de la Administración catalana y su sector público, presenta a nuestro juicio un error de interpretación sobre el carácter sustitutivo de las reclamaciones ante los órganos de garantía. Y es que —parece evidente— el artículo 23.1 LTAIPBG en ningún momento afirma que ese carácter sustitutivo lo sea exclusivamente respecto del recurso de reposición. Quizá pueda inducir a esta idea el hecho de que la reclamación ante los órganos de garantía se plantea, como sucede con la reposición, con carácter de potestativa. Pero, desde luego, tal carácter no es lo esencial para valorar jurídicamente el tipo de recurso que se sustituye. En efecto, en cuanto la LTAIPBG no ha establecido con carácter básico que las resoluciones en materia de transparencia de los sujetos obligados agotan *per se* la vía administrativa, es evidente que la reclamación puede sustituir asimismo al recurso de alzada si fuera dictada por un órgano que no agotase la vía administrativa.

Pero, con esta única salvedad, la solución catalana era perfectamente extrapolable al legislador estatal en el específico caso de los EE. LL., y aquel podría haber utilizado la vía del carácter adicional de la reclamación frente al recurso de reposición contra las resolu-

ciones de transparencia de los plenos o sus presidentes, en lugar de su carácter sustitutivo, para evitar, sin ningún género de dudas, una posible colisión de la LTAIPBG con el principio constitucional de “autonomía local”.

A nuestro juicio, en efecto, resulta discutible la posibilidad de que el legislador estatal de la LTAIPBG configure la reclamación de acceso como recurso sustitutivo frente a los que establece la LRBRL, sin haber acometido paralelamente una modificación expresa de esta normativa local, y particularmente si tenemos en cuenta que la LTAIPBG no establece un régimen sustantivo propio sobre el efecto sustitutorio, en cuanto que el artículo 23.1 LTAIPBG se remite expresamente a los requisitos del artículo 107.2 de la ya derogada Ley 30/1992. Este precepto ha sido sustituido, sin modificación alguna en el fondo, por el vigente artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP). Pues bien, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 3.º del citado artículo, la aplicación de los procedimientos sustitutivos de los recursos administrativos ordinarios en el ámbito de la Administración local se nos dice expresamente que “no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley”.

Adviértase, por tanto, que si a los plenos de los ayuntamientos o diputaciones les correspondiera específicamente la competencia para resolver las solicitudes de acceso a la información pública, una interpretación literal de la LPACAP impediría desconocer las facultades resolutorias del recurso de reposición que cabe ante estos órganos locales y, por tanto, no sería viable la naturaleza sustitutiva de la reclamación ante un órgano que formase parte de otra Administración distinta, pues tanto los plenos locales como los provinciales tienen la naturaleza de órganos representativos electos—siquiera sea de naturaleza indirecta en el caso de los segundos—. Pero es que la misma naturaleza electa tienen alcaldes y presidentes de EE. LL., por lo que en realidad sería irrelevante el órgano que tuviera asignada específicamente la competencia.

En nuestra opinión, por tanto, y a la vista de la anterior prescripción, la naturaleza de la reclamación ante el órgano de garantía autonómico nunca debiera producir efecto sustitutivo, sino complementario en el caso de los EE. LL. Y creemos que no es posible obviar este argumento acudiendo a una presunta especialidad en la regulación de

la LTAIPBG sobre la LPACAP, pues claramente la primera se remite a la segunda, sin que sea posible eludir, por tanto, una de las prescripciones que la norma de llamada impone como requisito inexcusable para autorizar la sustitución de dichos recursos ordinarios.

2.2

Incidencia de la legislación autonómica de transparencia en los entes locales: especial referencia a la LTBGCM

Al introducir ahora la cuestión de en qué medida afectaría al principio de autonomía local la legislación de transparencia autonómica, podemos apreciar nítidamente la diferencia que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional establece³ entre lo que denomina “garantía institucional de autonomía local” (ex artículo 137 CE)⁴ y su “garantía funcional” (ex artículo 149.1.18 CE)⁵.

Efectivamente, una norma autonómica sobre transparencia que pretendiera exonerar a los EE. LL. de obligaciones impuestas con carácter básico en la LTAIPBG, podría ser favorable a la autonomía local institucional, pero resultaría inequívocamente contraria al orden constitucional de distribución de competencias, al cuestionar la competencia exclusiva estatal sobre la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Una primera duda que podría suscitarse es la de si, en el ejercicio de las competencias autonómicas sobre “régimen local” asumidas estatutariamente por las CC. AA., podría distinguirse un margen normativo diferente entre aquellas que tuvieran todavía en vigor “estatutos de primera generación”,

3. Véanse, entre otras: SSTC 109/1998, de 21 de mayo (FJ 1.º); 11/1999, de 11 de febrero (FJ 2.º); y 240/2006, de 20 de julio (FJ 8.º).

4. La garantía institucional derivada del artículo 137 CE opera frente a todos los poderes legisladores (tanto frente al Estado como frente a las CC. AA.), y hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado, en el sentido amplio del término. Configurada en sentido positivo debe ser entendida como el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado, que no puede oponerse al principio de unidad estatal. Y desde el punto de vista negativo, la autonomía local constituye un reducto que no pueden invadir ni el legislador estatal ni el autonómico.

5. A diferencia de la del artículo 137 CE, sin embargo, la garantía funcional derivada del artículo 149.1.18 CE está exclusivamente dirigida al legislador autonómico, que, en la regulación de aquellas cuestiones que afecten al régimen local, debe respetar el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, y, por ende, de las aplicables a la Administración local. Cualquier extralimitación en este aspecto del legislador autonómico sobre la legislación básica estatal sería un conflicto constitucional indirecto, pues exigiría primariamente una valoración del Tribunal Constitucional sobre la adecuación constitucional de la legislación pretendidamente básica. Y solo si este primer juicio fuera positivo, se podría impugnar la norma autonómica que resultase contradictoria.

frente a las que, profundizando más en el ejercicio de sus competencias, hubieran culminado las reformas de sus estatutos originarios, en el sentido de que estas últimas pudieran incidir más intensamente en el ámbito de la autonomía local cuando regulasen las obligaciones de transparencia de los situados en sus respectivos territorios.

Adelantamos ya nuestra opinión de que, si bien es posible que, hipotéticamente, puedan plantearse márgenes normativos distintos para las CC. AA. que tengan fundamento en las diferentes generaciones estatutarias vigentes en las mismas⁶, ello no puede ocurrir en el específico ámbito de la transparencia, ni desde la panorámica de la publicidad activa, ni desde el derecho de acceso.

En primer lugar, un análisis de la jurisprudencia constitucional más reciente sobre las competencias autonómicas en materia de “régimen local” pone de manifiesto la relativización de las disposiciones estatutarias, hasta el punto de que podría afirmarse que, para el Tribunal Constitucional, las últimas modificaciones operadas en los estatutos de autonomía no han supuesto en realidad alteración alguna del *statu quo* competencial en materia de régimen local de las CC. AA. que las han promovido, pues, con independencia del *nomen iuris* que se otorgue a la competencia de régimen local, esta siempre tiene la naturaleza de “competencia compartida”. Así, en el fundamento jurídico 3.º de la STC 161/2013, de 26 de septiembre, recogiendo jurisprudencia anterior derivada de las SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 143/2013, de 10 de julio, se llega a afirmar, sin ambages, lo siguiente:

“[...] las competencias autonómicas en materia de régimen local son de desarrollo de las bases estatales, y el título que en esta materia otorga al Estado el art. 149.1.18 CE no ha desaparecido por la modificación estatutaria y la calificación de la competencia como exclusiva”.

Descendiendo ya al marco legal, respecto de los indicadores de publicidad activa es inequívoca la posibilidad que tienen las CC. AA. para “incrementarlos” en su normativa propia. Pero, como ya hemos argumentado, la eficacia expansiva del artículo 69 LRBRL permite entender incluida, entre las obligaciones de publicidad de los EE. LL., toda aquella información que, en el sentido del artículo 5.1 LTAIPBG, sea relevante para conocer el funcionamiento y posibilitar el control de la actividad de los EE. LL. Por esta razón consideramos que las legislaciones autonómicas, al imponer normativamente mayores indicadores de publicidad activa, en realidad lo único que hacen es aumentar los estándares mínimos que se presuponen como “información pública relevante” en la LTAIPBG. Pero, por si esto no fuera bastan-

6. Velasco Caballero (2014).

te, estas posibilidades se otorgan expresamente al legislador autonómico en el artículo 5.2 LTAIPBG, según el cual: “Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”.

Los únicos límites que ha de respetar el legislador autonómico son, por tanto, no extender los deberes de publicidad activa exigibles a los EE. LL. de su territorio a extremos que no constituyan “información pública”, en el sentido del artículo 13 LTAIPBG, o incluso que, constituyéndola, no resulten relevantes para el conocimiento o la fiscalización de su actividad, extremos estos que, en el caso de su fijación en una norma con rango de ley, solo podrían ser impugnados ante el Tribunal Constitucional.

A la misma conclusión habría que llegar desde la perspectiva del derecho de acceso, si bien en este caso hay que advertir que la capacidad innovadora de la legislación autonómica es más limitada, al haber protagonizado el legislador estatal en la LTAIPBG una regulación tan exhaustiva que prácticamente no deja margen alguno a las CC. AA. para ejercer opciones legislativas propias que pudieran ser legítimas. Pero incluso en este ámbito existe una llamada de la LTAIPBG a la capacidad normativa de las CC. AA. cuando en el párrafo segundo del artículo 12 LTAIPBG, al regular el derecho de acceso, tras remitirse a los términos previstos en el artículo 105.b) CE, se dispone lo siguiente: “Asimismo y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica”.

En el caso de Castilla-La Mancha, con la tramitación del anteproyecto de LTBGCM, uno de los debates de fondo que estuvo presente desde el inicio fue el del papel que había de reservarse a los EE. LL. y la posible imposición a los mismos de deberes adicionales de transparencia y buen gobierno. Y es que, efectivamente, cuando se estudiaron los textos autonómicos comparados que ya estaban en vigor y que podrían servir de pauta para la redacción del anteproyecto, se constató que unas comunidades autónomas (como Castilla y León o Murcia) no hacían referencia alguna a los EE. LL. en su ámbito de aplicación, mientras que otras (Aragón, Andalucía, Cataluña o Valencia) los incluían expresamente con idéntico nivel de exigencia que para la respectiva Administración autonómica⁷.

Estas distintas opciones de política legislativa comparada, sobre la inclusión o no de los EE. LL. en la legislación de transparencia, provocaron

7. La misma inclusión se daba en el texto base que la formación política “Podemos” hizo llegar a la Oficina de Transparencia, con la pretensión de que ese fuera el documento que se aprobara definitivamente como ley.

en los autores del anteproyecto una serie de dudas y vacilaciones acerca del papel institucional que debía reservarse a municipios y provincias en las obligaciones impuestas por la LTBGCM. Sin mucho fundamento —como ya se ha demostrado en las líneas precedentes— se introdujo la errónea idea de que en los estatutos denominados de “primera generación”, como el de Castilla-La Mancha, se producía una especie de limitación competencial en materia de régimen local, que impedía desplegar sobre esta Administración el nivel de vinculación de la norma autonómica sobre transparencia en iguales términos que en las comunidades autónomas de reforma estatutaria más reciente. El temor se reflejaba en un informe anónimo de la Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa, catalizador de los titubeantes ánimos que ya pesaban sobre el equipo redactor de los primeros borradores de la LTBGCM⁸.

En términos prácticos, la decisión de reservar un papel separado a los EE. LL. sobre el resto de sujetos obligados de la Administración regional ya estaba tomada en la propia memoria inicial del anteproyecto de LTBGCM. Pero la explicación de las causas concretas de esta decisión se puede encontrar en un borrador de documento que manejó el Consejo Regional de Municipios, a efectos de facilitarle la emisión del preceptivo dictamen que a este órgano incumbía y que acabó evacuándose en sentido positivo en su sesión del 2 de febrero de 2016, por decisión unánime de sus miembros⁹. El documento, presuntamente elaborado por el órgano encargado de la tramitación del anteproyecto, es decir, la Oficina de Transparencia¹⁰, contiene un cuadro comparativo que, bajo el título: “El Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha en relación con los entes locales”, desglosa los diversos preceptos del entonces anteproyecto, y explica en qué medida podían afectar a los citados EE. LL. Pues bien, en la introducción previa de este cuadro, se escribe literalmente:

8. El informe —que carece de fecha y firma— advierte de las limitaciones que a su juicio imponía el título competencial de “régimen local” derivado del artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Después de tipificar la competencia del citado precepto como de “desarrollo legislativo y ejecución”, alerta sobre el hecho de que “se considera imprescindible recalcar que, al contrario que otras CC. AA. como Andalucía o Cataluña, la JCCM no ostenta una competencia exclusiva, sino de desarrollo legislativo, tal como se indicó anteriormente, sobre régimen local, de ahí que no se pueda pretender ‘adaptar’, sin más, a la realidad castellano-manchega las regulaciones de otras CC. AA.”.

9. El informe, cuyo certificado es de 16 de febrero de 2016, fue solicitado en escrito de 25 de noviembre de 2015 suscrito por la Secretaría General de la Presidencia de la JCCM y dirigido a la Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa (con anotación de salida ese mismo día, n.º 220057). La solicitud de informe se hace al amparo del artículo 77.a) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

10. Decimos “presuntamente” porque el documento carece de fecha y firma. En la actualidad la denominación es “Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación”.

“En el Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha se ha procurado respetar en los términos más estrictos el ámbito de la autonomía local, de modo que la futura vigencia de la Ley autonómica genere exclusivamente obligaciones adicionales para la Administración regional y su sector público.

Desde el punto de vista jurídico, a la vista del título competencial autonómico derivado del artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, se podría haber ejercido legítimamente un desarrollo legislativo de las obligaciones mínimas establecidas en ley básica estatal de transparencia que afectara más intensamente a los Entes Locales. Sin embargo, a la vista del panorama municipal de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, compuesto mayoritariamente por pequeños municipios con capacidad de gestión limitada, se ha optado por respetar las obligaciones sustantivas mínimas derivadas de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con lo que la entrada en vigor, en su día, del presente Anteproyecto debe tener un efecto neutral respecto a los Entes Locales en materia de transparencia y buen gobierno”.

Por tanto, la verdadera razón para aligerar las cargas de publicidad activa de los EE. LL. de Castilla-La Mancha tiene que ver con la singularidad del panorama municipal de esta comunidad autónoma en la que, según datos oficiales del Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha, a 1 de enero de 2019, el 69,8 % de los municipios tiene menos de 1000 habitantes; este porcentaje llega al 91,9 % en el caso de los municipios de menos de 5000 habitantes, y solo 6 municipios (las capitales de provincia más Talavera de la Reina) llegan a tener más de 50 000 habitantes, lo que supone un porcentaje que no llega al 0,7 %¹¹.

En estas circunstancias, haber exigido a los EE. LL. las mismas obligaciones de publicidad activa que se pretendían establecer para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha hubiera sido la manera más segura de hacer ineficaz la ley autonómica. Por ello, dentro del elenco de los sujetos con mayor nivel de obligaciones en transparencia, la decisión de ubicar a los EE. LL. en el artículo 4.2 LTBGCM era consecuencia de la decisión previa de imponerles un régimen jurídico de obligaciones más liviano que el pretendido para los sujetos del artículo 4.1 LTBGCM, es decir, la Administración de la JCCM y los órganos y entes de su sector público regional. Se consideró,

11. Datos oficiales del Padrón Municipal, cerrados a 1 de enero de 2016, correspondientes a los 919 municipios que integran las cinco provincias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Estos datos han sido reelaborados por la propia Oficina de Transparencia y Buen Gobierno, a través de su Servicio de Estadística.

pues, más razonable que fueran los propios EE. LL. quienes, a través de ordenanzas propias, decidieran en qué medida estaban dispuestos a asumir compromisos adicionales sobre los ya impuestos por el legislador estatal básico.

La neutralidad de la LTBGCM con respecto a los EE. LL. resulta a veces patológica, pues el afán de no interferir en la autonomía local lleva al legislador autonómico a no otorgar facultades que podrían haber sido positivas para los EE. LL., como es la posibilidad de imponer multas coercitivas a los sujetos obligados a suministrar información a través de los propios EE. LL. que no cumplan el requerimiento de estos. Inexplicablemente el artículo 6.2 ha limitado la posibilidad de imponer estas multas al ámbito de la Administración autonómica.

La LTBGCM tampoco se aplica a los EE. LL. respecto de las obligaciones de “buen gobierno” que aquella imponía a la Junta de Comunidades y los órganos y entes de su sector público, y que, entre otras cuestiones, obligaban a la elaboración de un “Código Ético” para sus altos cargos y la creación de un “Registro de Grupos de Interés”¹², en el que preceptivamente debían inscribirse aquellas organizaciones que profesionalmente se dedicasen a la defensa de intereses económicos, sociales o comerciales de terceros. Por esta razón el artículo 34.2 LTBGCM dispone lo siguiente: “En el caso de los Entes Locales, [...] el ámbito de aplicación de las normas de buen gobierno [se circunscribe] a las que les sean aplicables conforme a la legislación básica estatal”.

Han existido, sin embargo, dos casos en los que se ha querido aplicar la LTBGCM a los EE. LL. de su territorio.

- En primer lugar, se sujeta a los mismos al control del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, órgano de garantía de la transparencia en el ámbito autonómico. Y ello con fundamento en el párrafo primero de la disposición adicional cuarta, número 1, LTAIPBG, que dispone: “La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas”.

12. Estas obligaciones legales se han materializado con el Decreto 7/2018, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Código Ético para los Altos Cargos o Asimilados de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y con el Decreto por el que se crea y regula el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha.

- En segundo término, subsanando una clamorosa omisión de la LTAIPBG, la LTBGCM configuró un completo régimen sancionador por el incumplimiento de los deberes de transparencia que, asimismo, tiene vocación de aplicarse a los EE. LL. No obstante, el temor a invadir el ámbito de la autonomía local determinó que el artículo 56.1.B) LTBGCM advirtiera lo siguiente: “En el caso de los sujetos del artículo 4.2 de la presente ley, la competencia sancionadora se ejercerá por los órganos que se determinen conforme a la legislación de régimen local”. Teniendo en cuenta que el artículo 21.1.s) LRBRL asigna al Alcalde las competencias residuales no asumidas por otros órganos, esta previsión podría plantear un conflicto de intereses cuando, además, el Alcalde fuera asimismo el órgano responsable de la transparencia en el municipio, pues no es imaginable que él vaya a sancionar sus propios incumplimientos.

3

Análisis de los principales escollos interpretativos de la LTAIPBG en los entes locales

3.1

El discutible concepto de “alto cargo local”

El concepto de “alto cargo” se utiliza, efectivamente, tanto en la LTAIPBG como en las leyes autonómicas de transparencia, para dotarlo de los más diversos efectos jurídicos. Aparece mencionado —con una naturaleza que podríamos calificar de “estelar”— en el título II LTAIPBG, en la parte que se refiere específicamente al “buen gobierno”. Así, el artículo 25 LTAIPBG dispone literalmente:

“1. En el ámbito de la Administración General del Estado las disposiciones de este título se aplicarán a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella.

A estos efectos, se considerarán altos cargos los que tengan tal consideración en aplicación de la normativa en materia de conflictos de intereses.

2. Este título será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación,

tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales.

3. La aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en este título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar”.

El título II LTAIPBG presenta, sin embargo, un contenido cualitativamente distinto al de la transparencia, regulada en el título I LTAIPBG. De hecho, no han sido pocos los autores que han criticado tanto la oportunidad de incluir el título II LTAIPBG en una norma específica sobre transparencia, como la insuficiencia misma de los preceptos contenidos en dicho título para configurar un estatuto completo que afecte al comportamiento de los responsables públicos¹³. Por ello en una primera aproximación podríamos estar tentados de afirmar que, al no ser un término ligado al concepto estricto de “transparencia”, sencillamente no debería ocupar mucho nuestra atención.

Obviamente tal planteamiento es erróneo. La necesidad de definir qué es un “alto cargo” resulta decisiva, por lo pronto, en la regulación de un eventual derecho sancionador por el incumplimiento de los deberes y obligaciones de la transparencia, ámbito este, el sancionador, cuya efectividad práctica resultaría enormemente mediatizada si se considerase exclusivamente como sujeto de las posibles infracciones de la transparencia al propio ente local, sin individualizar, por tanto, la responsabilidad en los representantes locales que tuvieran asignada la labor de coordinar y dirigir aquella.

Por otra parte, la definición de “alto cargo” nos sirve asimismo para determinar quiénes son los destinatarios de determinadas obligaciones de publicidad activa susceptibles de imponerse tanto desde las normas autonómicas de transparencia¹⁴ como, en algún caso, incluso desde la propia LTAIPBG¹⁵.

El problema de utilizar este concepto en el ámbito de los EE. LL., y de identificarlo en el artículo 25.2 LTAIPBG con quienes “de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración”, es que, a diferencia de lo que ocurre en la AGE, que cuenta con la vigente Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, la Administración local carece de una norma similar que individualice de forma inequívoca esta categoría de sujetos.

13. Descalzo González (2017: 1470).

14. Véase, por ejemplo, el artículo 10 LTBGCM, que impone publicar proactivamente determinada información sobre “altos cargos y asimilados”.

15. Como es el caso, por ejemplo, del artículo 8.1.f) LTAIPBG, que impone el deber de publicar las retribuciones anuales de “los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título”.

Dicha regulación, a nuestro juicio, tampoco debiera abandonarse al legislador autonómico, pues debería formar parte de las “bases del régimen local” susceptibles de aplicarse a todos los EE. LL. del territorio español. De hecho, ni siquiera CC. AA. tan celosas de autonomía como en el caso de Cataluña se han atrevido a abordar unilateralmente esta delimitación¹⁶. Y así, aunque la LTAIPBGC extiende sin matices, en su artículo 3.1.a), su ámbito subjetivo de aplicación a “la Administración de la Generalidad y los entes que integran la Administración local en Cataluña”, y en su artículo 4.2.b) considera como altos cargos al servicio de la Administración local a “los representantes locales y los titulares de los órganos superiores y directivos, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local”, nada nuevo aporta a los anteriores términos en su norma de régimen local específica, es decir, el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

Lo mismo sucede con otras leyes autonómicas: para evitar interferencias con el principio de autonomía local, aunque hayan integrado a estos entes como sujetos obligados, no se han atrevido a dar una definición de alto cargo en este ámbito. Y así, por ejemplo, la solución dada por el artículo 51.2.a) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en lo sucesivo, LTPA) para los sujetos del artículo 3 LTPA, en cuyo apartado 1.d) se cita también a los EE. LL. como sujetos obligados a la transparencia, es considerar responsables de las infracciones administrativas que puedan cometerse a las autoridades, los directivos y el personal al servicio de las entidades previstas en dicho artículo 3.

Sin embargo, las fórmulas andaluza y catalana —o cualesquiera otras planteadas con la misma filosofía—, al sustituir el concepto de “alto cargo municipal” por otros alternativos, como los de “representantes locales”, “órganos superiores” u “órganos directivos”, lo que provocan en realidad es la multiplicación de un problema definitorio que sustituye la incógnita de la interpretación de un término (“alto cargo”) por las mayores dificultades hermenéuticas que necesariamente ha de comportar la utilización de varios que no son siempre equivalentes (como “órganos superiores” y “órganos directivos”).

Hay que tener presente, además, que la distinción particular entre “órganos superiores” y “órganos directivos” se utiliza por la LRBRL exclusivamente para los MGP, y que, por tanto, no es extensible al resto de municipios de España. Pero, además, acudir al artículo 130 LRBRL, donde se acuña la

16. La Generalitat de Cataluña dispone para sí misma de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalitat.

anterior diferencia de terminología, podría conducir asimismo a indeseables aplicaciones analógicas de responsabilidad, pues entre los denominados “órganos directivos” cita el anterior precepto a personas que serían inequívocamente empleados públicos, como los coordinadores de cada área o concejalía o los directores generales u órganos similares que “culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías”, expresión con la que la LRBRL deja bien claro que estos directores generales no asumen funciones políticas de gobierno municipal, sino que son simplemente “altos gestores públicos” con funciones específicamente administrativas.

Precisamente en esta falta de delimitación conceptual incide el Informe del Tribunal de Cuentas sobre el grado de cumplimiento por los EE. LL. de las obligaciones de la LTAIPBG, adoptado en sesión del Pleno de 22 de octubre de 2020, en el que, ante la ausencia en la legislación estatal básica de régimen local de la definición de alto cargo, se apunta al posible recurso a la analogía del artículo 25.1, párrafo 2.º, LTAIPBG, entendiendo que, también en el caso de los EE. LL., se deben considerar altos cargos aquellos a quienes se aplique la normativa en materia de conflictos de intereses¹⁷. Esta posibilidad, sin embargo, se nos antoja inviable a la vista de la naturaleza específicamente sancionadora que tiene el título II LTAIPBG, sobre cuyas normas pesa, en consecuencia, la prohibición de aplicación analógica que impone el artículo 27.4 LPACAP¹⁸.

En la práctica, por tanto, la única aproximación al concepto de “alto cargo local” la extraemos del artículo 25.2 LTAIPBG, respecto de la aplicación de las normas de buen gobierno, cuando señala lo siguiente: “Este título será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales”. Parece, por tanto, que, conforme al legislador estatal —dicho, además, en un precepto que tiene carácter básico—¹⁹, serán siempre altos cargos los miembros de las juntas de gobierno de los EE. LL.

Pero existen dos problemas para extraer consecuencias positivas de este precepto en materia de transparencia. La primera es que, literalmente, la definición solo vale para interpretar las infracciones del título II LTAIPBG sobre “buen gobierno”, y, por tanto, no resulta extensible a la responsabili-

17. Este precepto, en efecto, dirigido estrictamente a la AGE, señala que en la misma “se considerarán altos cargos los que tengan tal consideración en aplicación de la normativa en materia de conflicto de intereses”.

18. <https://www.tcu.es/repositorio/bb6a8a5e-2e7f-4245-beb1-eb76b0ba1e01/11418.pdf> (p. 60).

19. Conforme a la disposición final octava de la LTAIPBG.

dad derivada de las obligaciones de la transparencia, que se insertarían en el título I LTAIPBG.

Pero es que, en segundo lugar, las juntas de gobierno no son órganos que existan en todos los EE. LL. españoles. Forman parte de la Administración local provincial, por imperativo del artículo 32.1 LRBRL; también han de existir en todos los MGP, pues para ellos las impone necesariamente el artículo 126 LRBRL. Pero en el caso de los que no tengan la condición de MGP, el artículo 20.1.b) LRBRL solo exige juntas de gobierno para los municipios de más de 5000 habitantes, “y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su ayuntamiento”.

En conclusión, sería necesaria una modificación de la legislación sobre régimen local para definir específicamente el concepto de “alto cargo local”, ya que, en la medida en que esta definición no exista, no podrán tener eficacia completa los preceptos de las normas de transparencia que remitan a obligaciones referidas a ellos. Entendemos, además, que esta definición debiera corresponder en exclusiva al legislador estatal.

3.2.

Los indicadores de relevancia jurídica en los entes locales

Una segunda materia en la que resulta difícil el encaje de las peculiaridades de los EE. LL. en la LTAIPBG y las normas autonómicas que la desarrollan es, específicamente, la del cumplimiento adecuado del deber de publicidad activa establecido con carácter básico en el artículo 7 LTAIPBG y que, plenamente aplicable a los EE. LL., ignora sin embargo la especial fisonomía que presentan aquellos en lo que se refiere a sus peculiaridades organizativas y, en particular, las singulares normas que rigen los procedimientos de elaboración de sus disposiciones generales.

En el caso de alguna legislación autonómica (en concreto, la legislación catalana), la pormenorización de estos indicadores aplicados a los EE. LL. parece, en algún caso, ir más allá de las necesidades de la transparencia, con riesgo de invadir el núcleo de la autonomía constitucionalmente garantizada a aquellos²⁰. En cambio es positivo, por ejemplo, que, entre estos indicadores, el artículo 10.1.h) LTAIPBGC obligue a publicar “las resoluciones judiciales definitivas que afecten a las personas obligadas al cumplimiento

20. Por ejemplo, cuando el artículo 10.1.a) LTAIPBGC obliga a publicar las normas aprobadas exigiendo que estén disponibles “las versiones en el formato originario”, no llegamos a comprender muy bien en qué beneficia a la transparencia la publicidad en formato originario o, por el contrario, la decisión de hacerlo con los textos oficialmente aprobados.

de la presente ley, por razón del ejercicio de las funciones y responsabilidades que les atribuye”, si bien desconocemos la razón de que el precepto se refiera exclusivamente a las resoluciones judiciales definitivas y no a las resoluciones administrativas firmes emanadas en relación con los EE. LL., y entre ellas las del propio órgano autonómico de garantía de la transparencia.

La inexistencia de potestad legislativa de los EE. LL. hace, como es evidente, de imposible traslación a los mismos el artículo 7.b) LTAIPBG, sobre la necesidad de publicar los “Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda”. Cuestión distinta sería el indicador de la letra c), sobre publicidad de los “proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda”.

La duda en este caso es si la expresión “proyectos de Reglamentos” —escrito así, con mayúsculas, en la LTAIPBG— se circunscribe estrictamente a los reglamentos locales o se extiende también a las ordenanzas. Creemos que, si la interpretación restrictiva prevaleciese, los EE. LL. dejarían de integrar en la publicidad activa la parte más genuina y característica de su actividad normativa. Teniendo en cuenta, por tanto, que las ordenanzas tienen rango reglamentario, y sin desconocer la distinta relación que estas presentan con las leyes, nuestra conclusión es que existe inequívocamente el deber de publicar tanto los proyectos de ordenanzas como los de reglamentos²¹.

El problema concreto se plantea sobre el momento en que es exigible esta publicación. El artículo 7.b) LTAIPBG dice literalmente lo siguiente: “Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga necesariamente la apertura de un trámite de audiencia pública”. Pero este precepto está pensando nuevamente en la AGE y las CC. AA., en cuyos procedimientos de elaboración de disposiciones generales está prevista la intervención del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.

Sin embargo, los proyectos normativos locales no están sometidos ni al dictamen del Consejo de Estado ni al del órgano consultivo autonómico equivalente, que son, en efecto, órganos consultivos tanto del Gobierno estatal como de los Gobiernos de las CC. AA., cuya intervención, en el caso de

21. Obviaremos en la presente exposición, por su especialidad, los procedimientos de elaboración de planes urbanísticos, los presupuestos locales, o los estatutos de las entidades instrumentales locales, que nos acabarían conduciendo a derroteros muy lejanos de las pretensiones de este epígrafe, limitado a la exposición del procedimiento general de elaboración de normas reglamentarias. En cualquier caso, una interpretación integradora de las ordenanzas como elementos de publicidad activa es la que se deriva de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, cuyo artículo 53.a) establece como obligación mínima de transparencia publicar “los proyectos de ordenanzas y reglamentos y de presupuestos de las entidades locales, al menos inmediatamente después a su aprobación inicial”.

actos emanados de los EE. LL., se limita a los supuestos en que, con carácter básico, lo imponen las leyes de procedimiento administrativo común (por ejemplo, en las revisiones de oficio o en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial).

Esta es la razón de que la preceptividad de sus informes no se contemple en la legislación local, ni siquiera en las normas autonómicas que, al regular sus órganos consultivos, encomiendan a estos dictaminar los proyectos de reglamento que se dicten en ejecución de ley²². Y es que, desde que la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, fue ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988, ha cobrado un peso específico la doctrina que distingue entre las relaciones “ley-reglamento”, presididas por el principio de “vinculación positiva”, y las que se dan entre “ley-ordenanza”, donde se tiende a aceptar un mayor margen de la “vinculación negativa”²³. Dicho en otros términos, la ordenanza, pese a su rango reglamentario, no puede considerarse como mera ejecución de la ley, pues entre aquella y esta se da una relación cualitativamente distinta²⁴.

Respecto de la eventualidad de otros informes, aunque en los preceptos que regulan el procedimiento de elaboración de disposiciones locales no se contemple de forma expresa la exigencia de informes²⁵, de ello no puede deducirse, como afirma con ligereza algún autor, que estos “no son preceptivos, con carácter general, para los reglamentos y ordenanzas municipales”²⁶.

22. En el caso de Castilla-La Mancha ni siquiera debe entenderse incluida en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que solo obliga a someter a dictamen los “Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”.

23. Fernández-Miranda Fernández-Miranda (2015).

24. STS de 7 de noviembre de 2009: “una concepción del ámbito o del modo de determinación de las competencias municipales basada en la idea de la vinculación positiva que ahí o para ello acarrearía el principio de legalidad, de suerte que la Corporación Local sólo podría actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de éste para ello. Sin embargo, hoy en día no es esa concepción la que mejor se acomoda a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado fue incorporada a nuestro Ordenamiento, cual es la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988. Ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos de este Tribunal Supremo que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir”.

25. Sustancialmente los artículos 49 y 70.2 LRBRL, los artículos 54 y 56 del 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, y la aplicación supletoria de algunas disposiciones del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

26. Entrena Fabrè (2017: 222).

Es evidente, por lo pronto, que, de manera indirecta, estos informes obligatorios habrán de existir en aquellos municipios en que, legal o voluntariamente, se prevea una Junta de Gobierno Local²⁷, pues esta asumirá funciones de informe de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, entre los que se encuentra la aprobación definitiva del reglamento orgánico y las ordenanzas (artículo 22.2.d] LRBRL). Para este mismo fin, están previstas también las juntas de gobierno en las diputaciones provinciales²⁸.

Pero, por otra parte, según dispone el artículo 54.1 del 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, existen también dos supuestos en que se requerirá el informe previo del Secretario, y además, en su caso, el del Interventor:

- a) En aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse.
- b) Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial²⁹.

Recuérdese además que se exige mayoría especial —concretamente la mayoría absoluta— para la “Aprobación y modificación del Reglamento Orgánico propio de la corporación”, precepto que es aplicable también a los MGP³⁰, en los cuales las posibilidades de intervenir con un informe preceptivo en el procedimiento de elaboración de normas locales³¹ son incluso más numerosas.

En los MGP, efectivamente, aparte del ya apuntado deber de informe, las juntas de gobierno local tienen asignadas específicas competencias sobre la aprobación inicial de las normas locales, pues, según el artículo 127.1.a) LRBRL, les corresponde la “aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones”. La aprobación definitiva, así como las

27. El artículo 20.1.c) LRBRL contempla la existencia preceptiva de juntas de gobiernos locales en los municipios de más de 5000 habitantes, y, en los de menos, cuando así lo disponga el reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno.

28. Artículo 32.2 LRBRL.

29. Esta exigencia se reitera en el artículo 173.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF). Se trata de un precepto de carácter básico, conforme a lo establecido en la disposición final séptima del TRRL. Por su parte, el artículo 174 ROF establece la posibilidad de informes no preceptivos.

30. Estas materias se contienen en el artículo 47.2 LRBRL y, en cuanto se refiere al reglamento orgánico, en su letra “f”). Como ya hemos dicho, sin embargo, los MGP no son muy representativos de la realidad municipal de Castilla-La Mancha porque, desde el punto de vista cuantitativo, son solo seis municipios, que no llegan a representar porcentualmente ni el 1 % del total de municipios.

31. Toscano Gil (2012).

modificaciones, se atribuyen al Pleno (artículo 123.1.d] LRBRL). Por su parte, el artículo 122.3 LRBRL dispone que los plenos han de contar con un Secretario General y comisiones integradas por los miembros que designen los grupos políticos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno.

Corresponde a las comisiones, según el artículo 122.4.a) LRBRL, el “estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno”. Por tanto, son órganos que emiten asimismo informe preceptivo respecto de las ordenanzas y los reglamentos locales.

Conforme a la misma regla general en vigor para los municipios de régimen común, al Secretario General del Pleno se le pueden asignar tareas de informe preceptivo de asesoramiento legal al Pleno en los siguientes casos³²:

1.º Cuando así lo ordene el Presidente o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que el asunto hubiere de tratarse.

2.º Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial.

[...]”³³.

Asimismo, el Consejo Social de la Ciudad, previsto en el artículo 131 LRBRL, puede asumir en los MGP competencias de informe preceptivo, si esta función se la encomienda el Pleno mediante normas orgánicas, como se desprende del apartado 2 del citado precepto. Y por último, tratándose de ordenanzas fiscales, el artículo 137.1.b) LRBRL dispone la existencia de un órgano especializado en el “dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales”.

Parece evidente, por tanto, que en realidad el problema planteado en el ámbito local no es la ausencia de informes preceptivos³⁴, sino precisamente lo contrario: la errática proliferación de normas que los imponen y los órganos que pueden emitirlos.

De este modo, en la secuencia lógica de los informes preceptivos en los MGP, parece que el primero debe ser el de la Junta de Gobierno Local,

32. El precepto en realidad alude a cuatro supuestos de informe preceptivo, pero el último no tiene relación con el procedimiento normativo, pues se refiere al ejercicio de la función de control y fiscalización de los órganos de gobierno, si lo solicitan el Presidente y, al menos, la cuarta parte de los concejales.

33. Artículo 122.5.e) LRBRL. La regla general de adopción de acuerdos se encuentra en el artículo 99.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, según el cual: “El Pleno de las Corporaciones Locales adopta sus acuerdos, como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes. Existe mayoría simple cuando los votos afirmativos son más que los negativos”.

34. Véase nota al pie n.º 40.

en cuanto órgano encargado de la aprobación inicial, que deberá evacuarse antes de esta. Los informes del Secretario del Pleno, de las comisiones y del Consejo Social deberán emitirse después de dicha aprobación inicial y antes de la aprobación definitiva por el órgano plenario local. Y para que la participación ciudadana sea efectiva y no puramente nominal, convendría que el Consejo Social emitiera su informe con posterioridad al de los otros órganos, es decir, cuando el texto normativo hubiera alcanzado ya un grado de tramitación lo suficientemente avanzado como para poder presumir el mayor grado de coincidencia con el texto que definitivamente se apruebe. Se trata, sin embargo, de una solución que nos parece intercambiable por cualquier otra, pues no existe un precepto que expresamente obligue a seguir la secuencia aquí propuesta.

Ofrece asimismo particularidades la elaboración de las ordenanzas fiscales, instrumentos que disponen de un procedimiento especial regulado en la sección 2.^ª del capítulo III, título I (artículos 15 a 19), del 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. En estos preceptos, sin embargo, no se alude a la exigencia de ningún informe preceptivo especial³⁵.

En los MGP existe, no obstante, un órgano de necesaria creación conforme al artículo 137 LRBRL, denominado genéricamente: "Órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas", que tiene encomendado en el apartado 1.b) el "dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales". Se trata, pues, de otro supuesto de informe preceptivo que, al estar expresamente circunscrito a los "proyectos de ordenanza fiscal", deberá ser emitido antes de la aprobación provisional, en el seno de la Junta de Gobierno Local, que, como ya hemos dicho, ostenta esta competencia.

Ante esta heterogénea cantidad de dictámenes preceptivos que podrían recaer sobre las ordenanzas o los reglamentos orgánicos locales, la única respuesta que puede darse, a efectos de la legislación de transparencia, es que el momento en que surge el deber de publicar el proyecto normativo será el de la solicitud del primero de los informes que tenga naturaleza preceptiva, sin perjuicio de que, como las normas sobre transparencia tienen el carácter de obligaciones mínimas (artículo 5.2 LTAIPBG), se pueda establecer la publicación desde el primer documento manejado por la entidad local, antes incluso de la emisión de cualquier informe o dictamen. Esta

35. Sin embargo, en el caso de los MGP, el artículo 135 LRBRL habilita a los plenos para crear un órgano de gestión tributaria con funciones de "Propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del ayuntamiento". En la medida, por tanto, en que se haya creado este órgano, es a quien compete la iniciativa del procedimiento de aprobación de las normas tributarias.

solución, sin embargo, que no se deduce expresamente de la legislación de régimen local, debiera haberse contemplado en la legislación especial de transparencia, tanto estatal como autonómica, si realmente los EE. LL. hubieran merecido un trato de igualdad con el resto de Administraciones obligadas³⁶.

Por su parte, el artículo 7.d) LTAIPBG incluye entre los deberes de publicidad: “Las memorias e informes que conforman los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio”.

Aunque este precepto tiene carácter básico en su totalidad³⁷, es evidente que el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, solo puede referirse a la AGE, pues se trata de una norma que carece de aplicación básica desde el momento en que regula estrictamente la memoria de impacto normativo derivada de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En la legislación de régimen local, por el contrario, no existe ningún precepto específico que imponga la necesidad de confeccionar memorias de impacto. El artículo 49 LRBRL simplemente alude a los trámites procedimentales (aprobación inicial del Pleno, información pública y audiencia y resolución de todas las reclamaciones y sugerencias para después acordar la aprobación definitiva)³⁸.

Esta obligación, con anterioridad a la STC 55/2018, podría derivarse implícitamente del título VI LPACAP, que, al regular los principios de buena regulación en la elaboración de normas, prácticamente desgrana todas las menciones que jurídicamente debe contener una memoria de impacto normativo³⁹; y, más claramente, del artículo 129.5 LPACAP, que imponía a todas

36. No se da este problema, sin embargo, en la LTAIPBGC, por el simple hecho de que el artículo 10.1.d) impone la publicación de “Las memorias y los documentos justificativos de la tramitación de los proyectos o anteproyectos normativos, los distintos textos de las disposiciones y la relación y valoración de los documentos originados por los procedimientos de información pública y participación ciudadana y por la intervención de los grupos de interés, en su caso”.

37. Disposición final octava de la LTAIPBG.

38. Precepto este que, aunque se refiera estrictamente a las ordenanzas locales, debe hacerse extensivo a los reglamentos orgánicos. Véase Toscano Gil (2012).

39. Así, en cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, se dispone que “la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”; en virtud del principio de proporcionalidad, “la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios” (apartado 3); en lo que se refiere a la constatación de impactos normativos, el apartado 4 advierte que “la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea”; y, en fin, respecto de la memoria económica, el apartado 7 señala: “Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos e ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

las Administraciones públicas —y, por tanto, también a los EE. LL.— posibilitar el acceso en los expedientes normativos a “los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. Pero, como es sabido, estos preceptos resultaron afectados por la citada STC, con lo que, en esta materia, parece que estamos ante una obligación de publicidad no aplicable a los EE. LL.

4

Bibliografía

- Campos Acuña, C. (2014). Las Entidades Locales ante las obligaciones de transparencia. Una primera aproximación a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Revista Digital CEMCI*, 23.
- Descalzo González, A. (2017). Buen gobierno, altos cargos y derecho disciplinario (comentario a los artículos 25, 27 y a la disposición final segunda). En A. Troncoso Reigada (dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (pp. 1459-1501). Madrid: Civitas.
- Entrena Fabrè, R. (2017). Comentarios al artículo 2.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La Transparencia en las Entidades Locales. En A. Troncoso Reigada (dir.). *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (1.ª ed., pp. 209-239). Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Fernández-Miranda Fernández-Miranda, J. (2015). El principio de legalidad, la vinculación negativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria local. *RAP*, 196, 229-269.
- Guichot Reina, E. (2015). Entrada en vigor de la Ley de Transparencia en las Entidades locales. *esPublico* [blog], 9-12-2015. Disponible en <https://www.administracion-publica.com/entrada-en-vigor-de-la-ley-de-transparencia-en-las-entidades-locales/>.
- (2017). El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. En especial, la posibilidad de presentar reclamaciones ante las Autoridades de transparencia. *REALA. Nueva Época*, 8, 27-48.
- Jiménez Asensio, R. (2017). Instituciones de garantía de la transparencia. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 68, 60-75.

- Jiménez Plaza, M.^a I. (2018). La Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el derecho de acceso a la información por los concejales: reflexiones sobre el régimen de tutela. *Revista General de Derecho Administrativo*, 49.
- Parejo Alfonso, L. (2009). Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias. *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, 309, 9-57.
- Pomed Sánchez, L. (1997). El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa. *Revista de Administración Pública*, 142, 439-479.
- Sánchez Blanco, Á. (1989). La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de derecho. *Revista de Administración Pública*, 119, 133-171.
- Solozábal Echavarría, J. J. (2009). El marco estatutario del régimen local. *Revista de Administración Pública*, 179, 9-35.
- Toscano Gil, F. (2012). El procedimiento de elaboración de las normas locales. *La Administración al Día*, 7-9-2012. Disponible en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1104034>.
- Velasco Caballero, F. (2014). El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas. *Revista catalana de dret public*, 48.