

# LA CRECIENTE DEMANDA DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL, CONSECUENCIAS JURÍDICAS

## *THE GROWING DEMAND FOR TRANSPARENCY AND PARTICIPATION IN THE LOCAL AREA, LEGAL CONSEQUENCES*

BARTOLOMÉ CENZANO, JOSÉ CARLOS<sup>1</sup>

---

### RESUMEN:

Cada vez se demanda por la sociedad una mayor transparencia y rendición de cuentas a los gobernantes. Ello ha sido provocado por el gran número de casos de corrupción política. La democracia se ha visto comprometida y los valores que la sustentan han entrado en una crisis profunda en España.

Resulta preciso revitalizar los principios, procesos e instituciones que hacen confiable la labor pública para el ciudadano. Esa idea de participación de los antiguos en la “cosa pública” como sinónimo de libertad a la que se refirió Benjamín Constant<sup>2</sup>.

El presente trabajo pretende reflexionar sobre los instrumentos que se han propuesto para que los ciudadanos participen y tengan acceso a lo sustantivo de las políticas públicas y su ejecución, tanto material como económica.

### PALABRAS CALVE:

Control; Políticas públicas; rendición de cuentas; Transparencia, Acceso a la Información Pública, Buen gobierno, Presupuesto Participativo.

### ABSTRACT:

---

<sup>1</sup> Profesor de la Universitat Politècnica de València.

<sup>2</sup> Constant, B., *Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, en Curso de Derecho Constitucional, Tomo III, Colegio de Abogados de Madrid, Madrid, 1820.

*Increasingly, transparency and accountability to society are demanded by society. This has been caused by the large number of cases of political corruption. Democracy has been compromised and the values that support it have entered into a deep crisis in Spain.*

*It is necessary to revitalize the principles, processes and institutions that make public work reliable for the citizen. That idea of participation of the ancients in the "public thing" as a synonym for freedom referred to by Benjamin Constant.*

*This paper intends to reflect on the instruments that have been proposed so that citizens participate and have access to the substantive of public policies and their execution, both material and economic.*

## **KEY WORDS:**

*Control; Public politics; accountability; Transparency, Access to Public Information, Good governance, Participatory Budget.*

### **1. Introducción**

Cada vez se hace más importante demostrar que el servicio público es transparente y fiscalizable, además de por las muchas instituciones que se han ido creando a lo largo de la historia, por los propios ciudadanos, mediante sencillas solicitudes que deben atenderse con procedimientos ágiles y confiables. De ello depende, en buena medida, la participación de los ciudadanos y el propio sentido de la democracia. Sin confianza no existe participación, y sin ésta, la democracia se encuentra muy comprometida. La desidia y el tedio son claras manifestaciones de la impotencia ante la falta de compromiso político.

### **2. El derecho de acceso a la información en la UE**

El derecho de los ciudadanos de acceder a la información en poder de las instituciones de la Unión Europea (UE) está reconocido de forma expresa en el artículo 255 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hay que hacer referencia, además, al artículo 15.3, de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, desarrollado por el Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo, del Parlamento Europeo y el Consejo.

Por otro lado, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE garantiza de manera explícita “el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte (art. 41) y el derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la UE (en el art. 42).

Por su parte, en el Reglamento 1049/2001 el derecho de acceso está directamente vinculado a los principios de transparencia, control democrático sobre los poderes públicos y participación. Se configura, así, con una gran amplitud al incluir los documentos preparatorios, a diferencia de los modelos de otros Estados como el nuestro, que optan por excluir del acceso los documentos provisionales, borradores, informes, esquemas y documentos de naturaleza auxiliar. Ello, veremos que dificulta el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Este Reglamento también ha regulado la tramitación de las solicitudes, mediante un procedimiento ágil (15 días para resolver, con silencio negativo) y la posibilidad de formular recurso contra esta decisión (nuestra valoración sobre el silencio negativo no es buena en esta materia).

En lo que atañe a los límites o las excepciones al acceso, el artículo 4 del Reglamento hace referencia a los clásicos límites por los intereses que revisten necesariamente forma reservada: seguridad pública, defensa, asuntos militares, las relaciones internacionales y la política financiera, monetaria o económica de la Unión o de un estado miembro.

Otra causa de denegación del acceso es la protección de la intimidad e integridad de la persona. Finalmente, para determinados supuestos, la excepción al acceso sólo opera si no existe un interés público superior en la divulgación. Se requiere ponderación suficiente y motivación para no incurrir en arbitrariedad y por tanto en inseguridad jurídica.

Como podrá observarse posteriormente, estas previsiones (con una referencia especial al interés público superior, como modulación de las excepciones al acceso) coinciden en gran parte con las opciones adoptadas por las normas de algunos Estados miembros de la Unión Europea y con lo establecido por el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos.

Por otra parte, el derecho de acceso a la información en poder de las instituciones europeas ha sido también objeto de interpretación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su jurisprudencia (en adelante, TJCE). El Tribunal ha considerado que el Reglamento 1049/2001 tiene como finalidad promover las buenas prácticas administrativas y garantizar la transparencia, como elemento de control democrático, y desde esta perspectiva interpreta restrictivamente las excepciones al acceso. En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, de 8 de noviembre de 2007, caso “The Bavarian Lager Co. Ltd. vs la Comisión Europea”, ha sido considerada especialmente relevante desde la perspectiva de

la relación entre derecho de acceso a la información y privacidad. La Sentencia del Tribunal de Justicia, Gran Sala, de 26 de enero de 2010, caso *Internationaler Hilfsfonds* contra la Comisión Europea, plantea que el derecho de acceso está vinculado al carácter democrático de las instituciones europeas y que las excepciones al derecho de acceso deben interpretarse restrictivamente.

Se trata de la interpretación “*pro libertate*” o “*favor libertate*” de este derecho. Es precisa una labor de ponderación y que el límite coincida con un interés o bien superior, necesario de preservar en una sociedad democrática.

Además, el Reglamento 1049/2001, sobre acceso a documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, se encuentra inmerso, desde hace varios años, en un proceso de revisión con la finalidad de adaptarlo a la experiencia lograda en su aplicación y a las iniciativas que las propias instituciones europeas han adoptado en los últimos años en favor de la transparencia y el acceso a la información, así como para incorporar la doctrina jurisprudencial del TJCE en esta materia. Se trata de una materia que requiere una actualización constante.

En el Derecho Europeo no existe hoy en día una norma equivalente al Reglamento 1049/2001, aplicable a los Estados miembros, que pretenda armonizar las legislaciones internas en materia de acceso a la información, cuando menos de alcance general, pero sí existen Directivas que regulan el acceso a la información en poder de las administraciones de los Estados, con respecto a materias concretas, especialmente en el caso de la información ambiental.

De esta forma, la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental, regula con precisión el ejercicio de este derecho y establece las exclusiones y el procedimiento concreto de acceso. La transposición a la normativa española se ha hecho a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

También en el ámbito de la información medioambiental, la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales, determina que los ciudadanos pueden solicitar a la Administración pública la información de que disponga sobre los daños medioambientales y sobre las medidas de prevención, evitación o reparación de estos daños. La norma que transpone esta directiva al ordenamiento español es la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

En esta norma se contemplan dos preceptos que recogen un concepto amplio de interesados (una legitimación amplia), al objeto de impulsar la participación y concretamente el derecho de acceso a la información:

Según el art. 43 de esta misma norma, el público podrá solicitar a la Administración pública la información de la que disponga sobre los daños medioambientales y sobre las medidas de prevención, de evitación o de reparación de tales daños. De cualquier forma, se podría convertir en una falacia si se interpretase la potencial alarma social como un posible riesgo para la seguridad.

Hace ya dieciséis años escribí un libro sobre el orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades, y en él se alertó sobre el riesgo de las cláusulas jurídicas indeterminadas y sobre los riesgos de una interpretación expansiva de los límites de los derechos. La hermenéutica nos avisa sobre tal posibilidad utilizando la apertura de criterios. Es cada vez más necesaria la jurisprudencia de los operadores jurídicos para evitar el fraude en las garantías de los derechos.

Por otra parte, la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre, relativa a la reutilización de la información del sector público, se publicó con la finalidad de explotar al máximo el potencial de información del sector público y superar las barreras de un mercado fragmentado –porque la información generada por las instancias públicas tiene un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación–, y para contribuir al crecimiento económico y al fomento del empleo. Más allá de estas exigencias, también resulta de interés para los propios ciudadanos en general, como un elemento más de transparencia y guía para la participación democrática. Esta directiva se transpuso a la normativa española mediante la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de Información del Sector Público.

Su Preámbulo recoge y fundamenta de esta manera su necesidad:

Recogiendo ambas aspiraciones la Directiva 2003/98/CE<sup>3</sup>, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público, se adoptó con la finalidad (...), estableciendo unos criterios homogéneos, asentados en condiciones equitativas, proporcionadas y no discriminatorias para el tratamiento de la información susceptible de ser reutilizada por personas físicas o jurídicas.

---

<sup>3</sup> <https://eur>

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:ES:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:ES:PDF).

Recuperado el 22 de junio de 2019.

Las diferentes Administraciones y organismos del sector público recogen, producen, reproducen y difunden documentos para llevar a cabo la misión de servicio público que tienen encomendada. Como expresa la Directiva 2003/98/CE, la utilización de dichos documentos por otros motivos, ya sea con fines comerciales o no comerciales, constituye una reutilización.

Por una parte, se persigue armonizar la explotación de la información en el sector público, en especial la información en soporte digital recopilada por sus distintos organismos relativa a numerosos ámbitos de interés como la información social, económica, jurídica, geográfica, meteorológica, turística, sobre empresas, patentes y educación, etc., al objeto de facilitar la creación de productos y servicios de información basados en documentos del sector público, y reforzar la eficacia del uso transfronterizo de estos documentos por parte de los ciudadanos y de las empresas privadas para que ofrezcan productos y servicios de información de valor añadido. Por otra parte, la publicidad de todos los documentos de libre disposición que obran en poder del sector público referentes no sólo a los procedimientos políticos, sino también a los judiciales, económicos y administrativos, es un instrumento esencial para el desarrollo del derecho al conocimiento, que constituye un principio básico de la democracia.

En el ámbito de la contratación pública, la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004<sup>4</sup>, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios, modificada por el Reglamento (CE) 1422/2007 de la Comisión, de 4 de diciembre<sup>5</sup>, también contiene normas en materia de acceso a información y transparencia<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0018:20120101:ES:PDF>. Recuperado el 22 de junio de 2019.

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/doue/2007/317/L00034-00035.pdf>. Recuperado el 22 de junio de 2019.

<sup>6</sup> En un informe del Tribunal de Cuentas Central de 2012 se ofrecía una visión general de los principales sectores de riesgo en la contratación pública a nivel regional y local. El Tribunal advertía de la mala gestión y el control insuficiente a nivel regional, al tiempo que destacaba el creciente número de casos de corrupción que estaban siendo investigados. Evaluó 2 500 contratos adjudicados entre 2006 y 2007, por una cuantía total de 10 millones de euros. Entre las irregularidades más frecuentes detectadas —no basadas necesariamente en esquemas de corrupción, pero que revelan una serie de vulnerabilidades— figuran el fraccionamiento de la cuantía de los contratos con el fin de eludir la contratación pública; los abusos en la tramitación de urgencia de los

Según esta norma, La adjudicación de contratos celebrados en los Estados miembros por cuenta de autoridades estatales, regionales o locales y otros organismos de Derecho público está supeditada al acatamiento de los principios del Tratado y, en particular, los principios de la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como de los principios que de estas libertades se derivan, como son el principio de igualdad de trato, el principio de no discriminación, el principio de reconocimiento mutuo, el principio de proporcionalidad y el principio de transparencia. No obstante, para la adjudicación de contratos públicos por importes superiores a una determinada cantidad, es conveniente elaborar a escala comunitaria disposiciones de coordinación de los procedimientos nacionales de adjudicación que estén basadas en dichos principios, de forma que queden garantizados sus efectos, y abrir a la competencia la contratación pública. Por consiguiente, dichas disposiciones de coordinación deben interpretarse con arreglo a las normas y principios antes mencionados y a las demás normas del Tratado<sup>7</sup> (...).

En un informe europeo de 2014 sobre medidas anticorrupción se señala que el Registro Público de Contratos es la base de datos centralizada oficial de contratación pública, incluida la información sobre los contratos públicos y las estadísticas. Los órganos de contratación de todas las administraciones públicas y otros organismos sujetos a la legislación sobre contratos del sector público deben notificar los contratos al Registro Público de Contratos en el plazo de tres meses a partir de la fecha de su firma, para su registro, incluidas todas las modificaciones, ampliaciones, cambios de plazos o precios, la cuantía final y la terminación normal o anormal. Las enmiendas aportadas a la Ley de Contratos del Sector Público en 2011 reforzaron las prohibiciones relativas a la

---

expedientes, en muchos casos sin justificarse adecuadamente, para eludir requisitos de contratación más exigentes; el uso injustificado de determinadas categorías excepcionales de procedimientos de contratación pública; la falta de criterios de selección; la deficiente fundamentación de las adjudicaciones; las excepciones injustificadas a la obligación de publicar las ofertas; y la insuficiente justificación de las modificaciones de los contratos públicos. Estas prácticas e irregularidades también pusieron de manifiesto un seguimiento desigual si se comparan los mecanismos de control regionales y los del Tribunal de Cuentas central. Dado el gran número de contratos públicos y el amplio catálogo de tareas encomendadas al Tribunal de Cuentas, este no puede controlar en su debido momento los contratos públicos más recientes.

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/doue/2004/134/L00114-00240.pdf>. Recuperado el 6 de junio de 2019.

contratación e incluían disposiciones sobre los conflictos de intereses y la anulación de los contratos en tales casos<sup>78</sup>. Una de las novedades de la Ley es la designación de una persona física o jurídica como «responsable del contrato», con la misión de supervisar todo el período de vida del contrato para garantizar que se reduzcan al mínimo las desviaciones de las condiciones iniciales. Esta persona no puede pertenecer a la comisión u órgano de contratación ni estar vinculada con él mediante un acuerdo contractual<sup>8</sup>.

Existe un elevado número de plataformas de contratación pública de diferentes Administraciones locales y regionales. La Administración está desarrollando actualmente una base de datos que reunirá toda la información sobre contratación pública a nivel nacional. La mayoría de las regiones disponen actualmente de plataformas únicas en las que se descarga la documentación pertinente para las ofertas de los diferentes departamentos regionales y se pueden seguir los procedimientos, lo que ofrece salvaguardias adicionales en términos de prevención y detección de las prácticas corruptas, gracias a un mayor grado de transparencia y una mejor aplicación de los procedimientos normalizados. Estos pasos van en la buena dirección y contribuyen a seguir reforzando la transparencia en los procedimientos de contratación pública<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Bruselas, 3.2.2014 COM(2014) 38 final ANNEX 9

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_spain\\_chapter\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_chapter_es.pdf). Recuperado el 23 de mayo de 2019.

<sup>9</sup> Según el informe europeo sobre las principales medidas anticorrupción que debía adoptar España, era preciso prestar mayor atención a los aspectos siguientes:

1º. Proseguir las reformas en curso y garantizar la aplicación efectiva de las nuevas normas sobre la financiación de los partidos políticos, centrándose en la supervisión de los préstamos, la consolidación de las cuentas de los partidos (incluidas las ramas regionales y locales y otras entidades vinculadas a los partidos políticos), la mejora de los controles financieros internos, los controles exhaustivos efectuados en su debido momento por el Tribunal de Cuentas, y un régimen de sanciones reforzado.

2º. Desarrollar estrategias a la medida para las administraciones regionales y locales, precedidas por evaluaciones del riesgo de corrupción. Reforzar los mecanismos de control, hacer más transparente el proceso de toma de decisiones y garantizar una supervisión coherente de la calidad de la gobernanza local y regional.

3º. Desarrollar códigos de conducta exhaustivos para los cargos electos a nivel central, regional y local, con la adecuada rendición de cuentas e instrumentos sancionadores de las posibles violaciones de dichos códigos. Considerar el desarrollo de códigos éticos dentro de los partidos políticos o el establecimiento de pactos éticos entre los partidos, según lo recomendado por la Resolución del Parlamento de febrero de 2013. Reforzar



El Plan de Regeneración Democrática del Gobierno ha incluido modificaciones de la Ley de Contratos del Sector Público a fin de excluir de las licitaciones públicas a las personas condenadas por una gama más amplia de delitos relacionados con la corrupción, incluida la financiación ilegal de los partidos<sup>10</sup>.

Dado que las subastas electrónicas constituyen una técnica en expansión, conviene dar una definición comunitaria de estas subastas y delimitarlas mediante normas específicas a fin de garantizar que se desarrollan dentro del pleno respeto de los principios de igualdad de trato, de no discriminación y de transparencia. A tal fin, es conveniente prever que las subastas electrónicas sólo afecten a contratos de obras, de suministro o de servicios para los que las especificaciones puedan establecerse de manera precisa. Tal puede ser el caso, en particular, de los contratos recurrentes de suministros, obras y servicios (...).

Para garantizar el respeto del principio de transparencia, conviene que sólo sean objeto de subasta electrónica los elementos que puedan ser sometidos a una evaluación automática por medios electrónicos, sin intervención ni evaluación del poder adjudicador, es decir, sólo los elementos que sean cuantificables, de modo que puedan expresarse en cifras o en porcentajes. En

---

la coherencia de las normas sobre publicidad patrimonial y los conflictos de intereses para los cargos electos y de libre designación a nivel central, regional y local, con el respaldo de un mecanismo de verificación eficaz y un sistema de sanciones disuasorio. Reforzar la capacidad de la Oficina de Conflictos de Intereses para llevar a cabo verificaciones de forma independiente y eficaz y para aplicar sanciones disuasorias. Garantizar el necesario marco de aplicación de la nueva Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incluido un mecanismo de supervisión independiente de la mano de un sistema de sanciones disuasorias.

4°. Tener en cuenta las conclusiones del Tribunal de Cuentas central y organismos similares a nivel regional en lo que respecta a las irregularidades en los procedimientos de contratación pública a nivel regional y local. Realizar una evaluación independiente de los grandes contratos de obras públicas y de las decisiones de planificación urbana concluidos durante un período de referencia reciente a escala regional y local, con el fin de identificar los factores de riesgo de corrupción. Difundir buenas prácticas normalizadas sobre contratación pública a nivel regional y local. Aumentar la capacidad del Tribunal de Cuentas central y de organismos similares a nivel regional para llevar a cabo controles sistemáticos y oportunos de los contratos públicos a nivel regional y local.

<sup>10</sup> *Ibidem*

cambio, aquellos aspectos de las licitaciones que impliquen la valoración de elementos no cuantificables no deben ser objeto de subastas electrónicas (...).

La verificación de la aptitud de los licitadores, en los procedimientos abiertos, y de los candidatos, en los procedimientos restringidos y negociados con publicación de un anuncio de licitación así como en el diálogo competitivo, y su selección deben realizarse en condiciones de transparencia. A tal fin, conviene indicar los criterios no discriminatorios que pueden utilizar los poderes adjudicadores para seleccionar a los competidores y los medios que pueden utilizar los operadores económicos para probar que cumplen dichos criterios.

Siguiendo dicho objetivo de transparencia, el poder adjudicador ha de estar obligado a indicar, desde el momento en que se convoque la licitación, los criterios que utilizará para la selección así como el nivel de capacidades específicas que en su caso exija de los operadores económicos para admitirlos en el procedimiento de adjudicación del contrato.

La norma de transposición es la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (actualmente, el Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

Finalmente, la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre<sup>11</sup>, relativa a los servicios en el mercado interior, reconoce el derecho a la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos y a obtener información sobre las actividades de servicio. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, incorpora parcialmente esta directiva en el ámbito estatal, complementada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diferentes leyes para adaptarlas a la Ley 17/2009<sup>12</sup>.

### **3. Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos**

El Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos fue adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de noviembre de 2008 en la reunión 1042bis de los Representantes de los Ministros y abierto a ratificación el 18 de junio de 2009; en enero de 2013 aún no había entrado en vigor.

---

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/doue/2006/376/L00036-00068.pdf>. Recuperado el 22 de junio de 2019.

<sup>12</sup> <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3151/Informe%20acceso%20informacion%20publica.pdf>. Recuperado el 25 de junio de 2019.

Se inspiró en las prácticas y experiencias comunes de una parte de los Estados miembros del Consejo de Europa, e implica la sujeción vinculante a unos estándares mínimos en la regulación del acceso a la información pública.

Este Convenio es el primer instrumento jurídico internacional vinculante que reconoce el derecho general de acceso a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas.

El Convenio establece el derecho a solicitar documentos públicos, definidos como toda aquella información que las entidades públicas tienen; cualquier persona puede ejercer este derecho sin tener que demostrar un interés particular en la información solicitada.

Es una herramienta útil para promocionar la reforma legal y su adopción por parte de los estados miembros, así como registrar la tasa de respuesta que los gobiernos dan a los ciudadanos. El Tratado también establece unos criterios mínimos que la Unión Europea debería aprobar con la reforma de su normativa de acceso a la documentación.

Como el Convenio no tiene ninguna disposición relativa a reservas, éstas solo serán posibles si se ajustan a las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, esto es, las reservas no pueden ser incompatibles con el objeto y fin del tratado.

El propio Consejo de Europa lo define como el primer instrumento legal internacional que reconoce, con alcance general y de forma vinculante, el derecho de acceso a documentos que estén en posesión de entidades públicas. Destaca su doble valor: por una parte, desde una perspectiva colectiva, como elemento clave para garantizar la transparencia y el buen gobierno de los entes públicos, fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones y favorecer la participación ciudadana. Por otra parte, desde una perspectiva individual, entiende que el derecho de acceso también es esencial para el desarrollo personal y el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

Por lo que respecta a sus garantías específicas, podemos distinguir las siguientes:

1º. Garantía del derecho de cualquiera, sin discriminación y sin tener que acreditar ningún interés particular, a acceder a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.

2º. Garantía de que las solicitudes de acceso y el acceso a la documentación no tengan ningún coste, si bien puede repercutirse en la persona solicitante el coste que genere el propio servicio o la obtención de las copias.

3º. Garantía sobre la posibilidad de establecer una lista limitada de excepciones (art. 3.1), sujetas a criterios de interés público, siempre y cuando

estos límites estén previstos por una ley, sean necesarios en una sociedad democrática, y proporcionales a la finalidad de proteger otros derechos o intereses legítimos. Se trata de objetivar en la medida de lo posible los criterios de aplicación de los límites y evitar que asfixien al contenido sustantivo del derecho.

Por otra parte, este Convenio también opta por la necesidad de aplicar los principios de daño efectivo y de interés público preferente en el acceso, antes de denegar el acceso en base a la aplicación de alguna de las excepciones que enumera el artículo 3.1 del Convenio.

Esto significa que para el supuesto de que pueda darse una de las excepciones al acceso que prevé el Convenio, la Administración debe valorar si el acceso provocaría un daño real al derecho o el interés protegido con la excepción, y ponderar si se da un interés público superior en la difusión, en relación con la afectación del derecho o el interés protegido con la excepción. Además, esta valoración debe hacerse caso por caso y debe partir del principio que el acceso debe ser la regla, y el rechazo de la difusión la excepción.

Por lo que se refiere al procedimiento de tramitación de las solicitudes de acceso que se incoen, podemos destacar que, a pesar que el Memorándum explicativo del Convenio elaborado por el propio Consejo (Explanatory Report) establece que una respuesta ágil y rápida es parte esencial del contenido del derecho de acceso a la información pública; no fija un plazo concreto de respuesta. Ello, genera cierta inseguridad jurídica.

En cuanto a la denegación de la petición, ésta debe ser motivada y, a la vez, garantizar el derecho de las personas solicitantes a un recurso o revisión de esta decisión, previo al acceso a los tribunales de justicia o a una entidad independiente e imparcial.

#### **4. El valor de la transparencia**

Hoy en día nos encontramos en la sociedad de la información y una parte sustancial de la misma la atesoran los poderes públicos. Como se ha dicho, si la información es el poder y la democracia es el poder del pueblo en el gobierno del Estado, es necesario poner la información a disposición de los ciudadanos.

La transparencia, por ello, es un instrumento de gran relevancia para el control ciudadano del ejercicio del poder. Se trata de fortalecer la democracia devolviendo la cosa pública a los ciudadanos, al menos en sus aspectos formales para edificar una conciencia participativa y crítica en los asuntos públicos.

La transparencia de cualquier acción pública es una exigencia del propio carácter público y de la democracia. Un Estado Social y Democrático de

Derecho –art. 1.1 CE.- implica el conocimiento y reconocimiento por parte de los ciudadanos de la actuación de los poderes públicos; sólo a partir de ahí es posible mejorar la calidad de la gestión pública.

Debemos señalar además, que afortunadamente es un tema que parece estar al margen de cualquier ideología política por resultar hoy una exigencia previa de cualquier democracia consolidada.

No es casual que los países pioneros en el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información pública se encuentren entre los más desarrollados del mundo en valores y principios democráticos.

En el caso de la transparencia y buen gobierno los países pioneros en su implantación fueron los escandinavos, así como los Estados Unidos y los países de su área de influencia anglófona.

En la década de los noventa y principios del siglo XXI se proyectó con fuerza sobre el resto de Europa y ello cristalizó con la aprobación de varias leyes sobre la materia en los países de Europa occidental, tales como el Reino Unido, Alemania, Suiza, Rusia (después de la caída del muro de Berlín) y zonas de América Central y del Sur; incorporándose poco después hacia África y Oceanía.

Debemos señalar además que aparte de estas regulaciones de carácter nacional, existen más del doble de normas de carácter territorial o local. Depende de la estructura territorial de los países y de la concreta regulación de la transparencia y acceso a la información pública.

La gran proyección de este tipo de normas en las últimas décadas se ha asociado a la generalización del modelo representativo de democracia; de cualquier forma, también ha sido necesaria una importante labor de las organizaciones no gubernamentales que se han dedicado con gran interés a la promoción de la transparencia; así como asociaciones de periodistas, medios de comunicación y otros lobbies poderosos.

De cualquier forma sería inocente pensar que la transparencia ha surgido de una manera espontánea en la sociedad sin más. Lo cierto es que los contextos de crisis de legitimidad democrática, así como las sospechas de corrupción y la propia debilidad gubernamental (por ej.: el caso “Watergate” en los Estados Unidos o la aprobación del Reglamento 1049/2001 en la Unión Europea<sup>13</sup> como respuesta a una opinión pública muy crítica en relación a la corrupción, han resultado ser un especial caldo de cultivo para la expansión de la exigencia de transparencia.

---

<sup>13</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_es.pdf). Recuperado el 25 de junio de 2019.

La filosofía de dicho Reglamento europeo se contiene en sus primeras consideraciones, que reproducimos literalmente:

“El Tratado de la Unión Europea introduce el concepto de apertura en el párrafo segundo de su artículo 1, en virtud del cual el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible<sup>14</sup>.

La apertura permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. La apertura contribuye a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En las conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo de Birmingham, de Edimburgo y de Copenhague se subrayó la necesidad de garantizar una mayor transparencia en el trabajo de las instituciones de la Unión. El presente Reglamento consolida las iniciativas ya adoptadas por las instituciones con vistas a aumentar la transparencia del proceso de toma de decisiones.

El presente Reglamento tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales y los límites que han de regularlo de conformidad con el apartado 2 del artículo 255 del Tratado CE.

Habida cuenta de que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica no contienen disposiciones en materia de acceso a los documentos, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de conformidad con la Declaración no 41 aneja al Acta final del Tratado de Ámsterdam, deben inspirarse en el presente Reglamento en lo relacionado con los documentos relativos a las actividades a que se refieren ambos Tratados.

Se debe proporcionar un mayor acceso a los documentos en los casos en que las instituciones actúen en su capacidad legislativa, incluso por delegación de poderes, al mismo tiempo que se preserva la eficacia de su procedimiento de toma de decisiones. Se debe dar acceso directo a dichos documentos en la mayor medida posible.

---

<sup>14</sup>Guichot Reina, Emilio, *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Madrid, 2011, 12-23.

## LA CRECIENTE DEMANDA DE TRANSPARENCIA...

De conformidad con el apartado 1 del artículo 28 y con el apartado 1 del artículo 41 del Tratado UE el derecho de acceso es asimismo de aplicación a los documentos referentes a la política exterior y de seguridad común y a la cooperación policial y judicial en materia penal. Cada institución debe respetar sus normas de seguridad.

Con objeto de garantizar la plena aplicación del presente Reglamento a todas las actividades de la Unión, las agencias creadas por las instituciones deben aplicar los principios establecidos en el presente Reglamento.

Por razón de su contenido altamente sensible, determinados documentos deben recibir un tratamiento especial. Las condiciones en las que el Parlamento Europeo será informado del contenido de dichos documentos deben establecerse mediante acuerdo interinstitucional.

Con objeto de aumentar la apertura de las actividades de las instituciones, conviene que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión permitan el acceso no solamente a los documentos elaborados por las instituciones, sino también a los documentos por ellas recibidos. Al respecto, se recuerda que la Declaración n.º 35 aneja al Acta final del Tratado de Ámsterdam prevé que un Estado miembro podrá solicitar a la Comisión o al Consejo que no comunique a terceros un documento originario de dicho Estado sin su consentimiento previo.

En principio, todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público. No obstante, deben ser protegidos determinados intereses públicos y privados a través de excepciones. Conviene que, cuando sea necesario, las instituciones puedan proteger sus consultas y deliberaciones internas con el fin de salvaguardar su capacidad para ejercer sus funciones. Al evaluar las excepciones, las instituciones deben tener en cuenta los principios vigentes en la legislación comunitaria relativos a la protección de los datos personales, en todos los ámbitos de actividad de la Unión.

Todas las normas relativas al acceso a los documentos de las instituciones deben ser conformes al presente Reglamento.

Con objeto de garantizar el pleno respeto del derecho de acceso, debe aplicarse un procedimiento administrativo de dos fases, ofreciendo la posibilidad adicional de presentar recurso judicial o reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo”.

La transparencia además ha tenido una evolución similar a la que muestran otras instituciones fundamentales para la democracia, los partidos políticos, las libertades públicas o el propio concepto de sufragio universal; la historia de nuestra que la mayoría de los estados se ha llegado a la transparencia

frente a una reticencia inicial por parte del poder público, una enorme recelo de las burocracias tecnocráticas asentadas hacia el sometimiento de su gestión a cualquier foco de debate público informado. Ello no ha podido frenar el proceso de generalización de esta exigencia y lo cierto es que la conjunción de todos estos factores ha generalizado la idea de que la información pública es una necesidad, una exigencia de la democracia y un elemento necesario para la participación y el propio desarrollo de cualquier sociedad avanzada.

## 5. La transparencia en España

En nuestro país hasta la aprobación tardía de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno (LTBG en adelante), el derecho de acceso a la información pública se había previsto con un marcado carácter administrativo y general en el artículo 37 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC)<sup>15</sup>.

En esta materia España estaba muy atrasada y por ello se contenía una previsión vaga e imprecisa, sin la regulación de un procedimiento concreto ni un órgano independiente de control. Por ello no es extraño que esta regulación se entendiese de una manera programática.

Lo cierto es que, como se ha dicho, pasó absolutamente desapercibida y no inició una verdadera cultura de la transparencia, ni en los ciudadanos ni en la Administración.

La ley 4/1999, de modificación de esta norma, por su parte se limitó a añadir en el articulado una mera mención a la actuación de las Administraciones públicas de conformidad con los principios de transparencia y participación. De esta manera carecía de una regulación básica y mínimamente completa<sup>16</sup>.

Tal y como sucedió en otros países de nuestro entorno fue necesaria una profunda crisis de confianza institucional para iniciar el debate público sobre la conveniencia de una ley de transparencia y buen gobierno, necesaria para garantizar controles efectivos sobre la acción pública.

En los últimos años se ha generalizado en nuestro país la idea de que los ciudadanos son los verdaderos titulares del ejercicio de la soberanía y requieren acceso a la información para poder vivir de manera ecuánime, autónoma y democrática. Muchas editoriales y artículos de todos los signos políticos

---

<sup>15</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/1992/BOE-A-1992-26318-consolidado.pdf>. Recuperado el 10 de julio de 2019.

<sup>16</sup> Sala Sánchez, P., Reflexiones puntuales sobre algunos aspectos de las nuevas leyes de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del sector Público, *Revista Española de Control Externo*, 2016 no. 54, pp. 17-21.



reclamaron la necesidad de que España se sumase a la aprobación de una ley de acceso a la información y buen gobierno.

La demanda social comenzó a proyectarse sobre algunos programas electorales, inicialmente en el del PSOE, que ganó las elecciones del 2004 Y 2008, sin embargo, en ninguna de estas legislaturas se llevó a probar ni tan siquiera un proyecto de ley. El revulsivo lo constituyó la gran crisis económica e institucional que vivió España, y así los mayores esfuerzos se realizaron durante la legislatura 2008-2011. Fue el Congreso de los diputados quien instó al Gobierno a presentar un proyecto de ley de acceso a la información pública en el plazo máximo de un año.

El Gobierno, ya venía trabajando en la redacción de un anteproyecto y poco después de la aprobación de la citada moción, el 16 agosto de 2010, en la portada del periódico El País; en su interior se daba cuenta detallada del contenido de la inminente norma; en el Consejo de Ministros de ese mismo viernes se informaba sobre la aprobación de un anteproyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública, cuyo borrador se centró en la página web de una organización no gubernamental dedicada a la transparencia. Sin embargo no llegó a aprobarse en esa fecha.

El año 2011 fue crucial para el espaldarazo definitivo, pues se pasó de los primeros anuncios programáticos a una verdadera carrera por la transparencia. En un turbio clima de recelo ciudadano hacia el poder público se procedió a impulsar de manera vertiginosa el procedimiento para la aprobación de la ley. El 21 junio, el Congreso de los diputados aprobó por unanimidad una moción instando al gobierno a presentar, antes de finales de agosto, un proyecto de ley de transparencia, junto a otras medidas conectadas expresamente en el debate parlamentario con las reivindicadas necesidades por el movimiento 15 M.

A partir de este momento el procedimiento fue vertiginoso, el 28 junio, el mismo día que se iniciaba el Debate del Estado de la Nación, el grupo parlamentario popular presentó en el Congreso una proposición de ley sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>17</sup>. El 30 junio, a la finalización del debate, el Congreso aprobó por unanimidad una resolución por la que de nuevo instaba al gobierno a presentar un proyecto de ley de transparencia, no ya en un año como en la aprobada el 20 junio de 2010, sino antes de agosto de ese mismo año 2011. El 29 julio, el gobierno aprobó finalmente un anteproyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública.

---

<sup>17</sup> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-309-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-309-1.PDF). Recuperado el 26 de junio de 2019.

De este modo, los programas electorales de todos los grupos parlamentarios de las elecciones del 20 noviembre recogían en sus programas políticos diversas propuestas sobre transparencia y buen gobierno.

Una vez inaugurada la X legislatura, el grupo parlamentario socialista presentó en el Congreso, el 13 diciembre 2011, una proposición de ley sobre la base del anteproyecto del Gobierno anterior; el 23 marzo de 2012 el gobierno aprobó su anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El texto se había modificado bastante con relación a la proposición de ley del grupo parlamentario popular, y las principales diferencias se encontraban en la previsión como autoridad de control de la agencia para la evaluación de las políticas públicas y calidad de los servicios; además se había añadido algunas previsiones genéricas sobre el buen gobierno. Por último, se contenían infracciones en materia de gestión económico -presupuestaria a petición del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Se trataba de dotar de sanciones contundentes cualquier incumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria.

El anteproyecto se sometió a un novedoso procedimiento de consulta pública entre los días 26 marzo y 10 abril, las aportaciones, sin embargo, no recibieron una adecuada publicidad. Debemos remarcar que la acogida de esta iniciativa por parte de los medios de comunicación no fue muy optimista. El 18 de mayo, el Gobierno aprobó un segundo anteproyecto en virtud del cual se introdujeron ligeras modificaciones por propia iniciativa gubernamental, así como algunas de las sugerencias recibidas mediante el procedimiento de consulta pública y otras vidas del debate, proyección e influencia.

Podemos referirnos, además, al grupo de expertos en la materia, que desde el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales radicado al lado del Senado (en la Plaza de la Marina española), hizo un valioso estudio crítico e impulsó la formulación de propuestas técnicas, reflexionadas desde el rigor científico. Algunas no las compartimos en cuanto a su contenido, pero entendemos que es muy bueno contar con el apoyo académico en la redacción y debate de las normas y de cualquier política pública.

Lo que no se puede negar, en modo alguno, es la relevancia que tuvo esta materia, tanto en la sociedad como en los centros de estudios e investigación, las universidades, los académicos, y, en general, los grupos de discusión, debate y propuestas.

Finalmente, el anteproyecto se informó por la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y fue dictaminado por el Consejo de Estado;

dichos instrumentos no se hicieron públicos. El proyecto fue aprobado el 27 julio de 2012.

El plazo de enmiendas sufrió multitud de prórrogas y finalmente se suspendió hasta el momento en que hubiera finalizado las comparecencias de expertos ante la Comisión Constitucional. Dicho procedimiento también resultó innovador y constructivo, toda vez que se debatieron aspectos tan esenciales para el derecho de acceso a la información como su reconocimiento como derivación o no del derecho fundamental a la información. Su naturaleza jurídica influiría necesariamente en la tramitación del proyecto como ley orgánica u ordinaria. Finalmente se entendió que era un derecho constitucional de carácter no fundamental.

También se discutió el valor del silencio dentro del procedimiento, así como sus efectos y, más allá, las repercusiones sobre el derecho. Es materia que analizaremos más adelante.

Resulta interesante el “poco transparente” informe del Consejo de Estado sobre la consulta pública electrónica del anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en él podía leerse:

“El texto del borrador de Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno fue abierto a consulta pública electrónica el 26 de marzo de 2012 a las 17:00, tras un primer análisis por parte del Consejo de Ministros celebrado el viernes 23 de marzo. Para gestionar la consulta, se habilitó una página web: [www.leydetransparencia.gob.es](http://www.leydetransparencia.gob.es), en la que se centralizaron todas las observaciones, que fueron enviadas automáticamente a un buzón de correo electrónico al que tenía acceso personal de la Secretaria de Estado de Relaciones con las Cortes. Tanto para la habilitación de la página web como para la gestión de las cuestiones técnicas se ha trabajado estrechamente con la Subdirección General de Informática y Tecnologías de la Información. Paralelamente, también se utilizaron redes sociales, concretamente Facebook y Twitter. Esta consulta pública a través de las redes sociales fue llevada a cabo directamente desde el Gabinete de la Vicepresidencia del Gobierno. La consulta pública se cerró el 11 de abril a las 08:00 pero no así la página web y, consecuentemente, el texto del borrador, al que aún se puede acceder.

Durante este período, la página web ha recibido un total de 78.107 visitas y se han recibido en el buzón BZ Transparencia 3669 correos electrónicos con observaciones. Asimismo, se han contabilizado 14 entradas por registro, lo que hacen un total de 3683 observaciones. En lo que respecta a los participantes en

la consulta, el perfil ha sido diverso: junto a ciudadanos individuales han participado Administraciones Públicas, asociaciones profesionales, organizaciones activas en materia de transparencia y otros colectivos (...).

Un significativo número de observaciones señalan la necesidad de configurar el derecho de acceso como un derecho fundamental regulado, por tanto, por una norma de rango orgánico. Para apoyar su argumentación se basan en la configuración como fundamental que tiene el derecho de acceso a la información a nivel internacional (Convenio Europeo de Derechos Humanos y Carta Europea de Derechos Fundamentales)”.

Como puede apreciarse se hizo caso omiso por parte del legislador. A nuestro juicio primó una interpretación reduccionista sobre la naturaleza jurídica del derecho a la información pública. Primó un remoto antecedente nacional y de carácter vago, impreciso y programático, sobre el principio hermenéutico integrador contenido en el artículo 10.2 de la CE.

En el presente caso, desde luego no se ha podido evitar esta heterogeneidad normativa en materia de transparencia, existen grandes diferencias entre las regulaciones autonómicas y la nacional. Tanto en el ámbito material como en la materia orgánica y sustantiva se ha operado de una manera desorganizada e individual.

Parece difícil y casi imposible poder garantizar un tratamiento común en materia de transparencia y buen gobierno, o al menos homogéneo, a partir de un tratamiento plurilegislativo, disperso y basado en la libre iniciativa de las cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas.

Además, el problema de no derivar el derecho al acceso a la información pública de un derecho fundamental como lo es el derecho a la información, contenido en el artículo 20.1.d) CE, es las garantías que amparan a este derecho; toda vez que la tutela jurisdiccional será siempre ordinaria y tendrá vetado el acceso al recurso basado en los principios de preferencia y sumariedad, así como el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Parte de la doctrina ha apuntado que se le podría haber dispensado un tratamiento similar a la objeción de conciencia contenida en el artículo 30.2 de la Constitución Española. Se desnuda de garantías al derecho.

No en vano, este derecho tiene una naturaleza conexas o relacional y está íntimamente ligado a la participación, a la información, a la tutela jurisdiccional efectiva, y en general, a todos aquellos derechos que tienen una dimensión pública y conectan directamente con la democracia efectiva y el interés general.

Tanto las entidades locales como las Comunidades Autónomas estuvieron marginadas en el proceso de elaboración de la Ley de Transparencia

y Buen Gobierno. Ello lo apuntó de manera crítica el dictamen del Consejo de Estado, toda vez que si están llamadas a desarrollarla y aplicarla. Tanto sus instituciones, como sujetos obligados a ella se encuentran vinculados en semejantes términos a los equivalentes en el ámbito estatal.

## 6. El presupuesto participativo, experiencias en España de transparencia y participación

En 1989 se puso en marcha la primera experiencia de presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. Desde entonces se ha buscado afianzar la legitimidad presupuestaria –un nuevo concepto que deriva de la propia democracia- de esta forma muchas comunidades han diseñado estrategias y esquemas de funcionamiento en función de sus propias condiciones políticas, sociales y administrativas.

Es posible entrever objetivos comunes que remiten a la búsqueda de impactos distributivos en el gasto y en la generación de ingresos, a la legitimación de los procesos presupuestarios y a ganar en transparencia en la gestión, a la cohesión social, y al fortalecimiento de las redes ciudadanas y de los vínculos con el Estado<sup>18</sup>.

Los principales objetivos que se suelen apuntar son:

- Reforzar la relación entre la Administración Pública y la sociedad civil.

- Promover la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus competencias como base del desarrollo, posibilitando acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad, de pertenencia y las relaciones de confianza en el ámbito local (*la bona fides*).

- Mejorar la asignación y distribución de los recursos públicos, mediante la cooperación y corresponsabilidad entre ciudadanía y gobernantes y técnicos.

Los presupuestos participativos constituyen un proceso democrático para que la ciudadanía de una población decida a qué proyectos, presentados por los vecinos y vecinas, va destinada una parte del presupuesto municipal.

Los presupuestos participativos deciden así, de forma directa, en qué se gasta una partida del presupuesto municipal.

---

<sup>18</sup> Bloj, C., El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias, CEPAL, ONU, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 2009, pp. 15 y ss.

En general se ha regulado sin tener en cuenta la plena capacidad de obrar civil, quizás para dar cumplimiento al art. 48 CE, según el cual: “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. Por ello, cualquier persona empadronada en la población que disponga de este instrumento democrático, mayor de 16 años, puede proponer un proyecto de gasto que se preselecciona en una fase de apoyos ciudadanos.

De esta forma, los proyectos más votados se evalúan y se disponen posteriormente para una votación final. En ella se decidirán las actuaciones que llevará a cabo el Ayuntamiento tras aprobar los presupuestos municipales del año próximo.

La presentación de proyectos de presupuestos participativos se suele realizar desde enero de cada ejercicio y a lo largo de un periodo de mes y medio, dos o tres meses, el período varía de unos ayuntamientos a otros. Para poder participar y plantear propuestas para toda la ciudad y o los distritos que se constituyan, suele existir la obligación registrarse en la web institucional y verificar la cuenta.

Esto ha provocado en ocasiones que, por la brecha generacional, las personas mayores presenten altos índices de abstención. En las poblaciones muy pequeñas, no es precisa la realización de procedimientos informáticos, bastan las reuniones sistemáticas de los ciudadanos con procedimientos de democracia directa.

Para conseguir apoyos y votos posibles, se dispone un titular descriptivo y comprensible del proyecto. Después hay un espacio para desarrollar el planteamiento de la propuesta. Se aporta todos los datos y explicaciones, e incluso documentos e imágenes, para ayudar a otras personas participantes a entender mejor lo que se propone. Finalmente se vota.

Por ejemplo, en Petrer, Alicante, se han distinguido las siguientes fases:

1995-2001: Antecedentes y germen del Presupuesto Participativo.

2001-2003: Acercamiento a los Presupuestos Participativos.

2003-2004: Puesta en marcha del proceso de Presupuestos Participativos.

2005-hasta el momento actual: Consolidación de los presupuestos participativos.

La experiencia parece haber sido positiva<sup>19</sup>. De cualquier forma, cabe mejorar los procedimientos para involucrar más a los jóvenes y las personas de

---

<sup>19</sup> <https://www.valledeelda.com/otras-noticias/8062-pettrer-retoma-el-proceso-de-los-presupuestos-participativos.html>. Recuperado el 20 de Julio de 2019.

la tercera edad, en las que la brecha tecnológica ha provocado importantes desajustes que inciden de una manera importante en la falta de participación.

Deberían habilitarse lugares de información y ayuda a determinados colectivos que encuentran importantes dificultades para poder participar en estos procesos.

### **Bibliografía:**

- BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos, 2003. *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- BLOJ, Cristina., 2009. *El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. Santiago de Chile: CEPAL; ONU: División de Desarrollo Social. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/1/LC13123\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/1/LC13123_es.pdf)
- CONSTANT, Benjamín., 1820. Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Colegio de Abogados de Madrid.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., 2013. El acceso a la información en el Proyecto de Ley Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 233-298. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5527794.pdf>
- GUICHOT REINA, Emilio, 2011. *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*. Madrid: Fundación Alternativas.
- SALA SÁNCHEZ, P., 2016. Reflexiones puntuales sobre algunos aspectos de las nuevas leyes de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del sector Público. *Revista Española de Control Externo*, vol. 18, núm. 54, pp. 13-37. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5744233>

### **Webgrafía**

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_spain\\_chapter\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_chapter_es.pdf). Recuperado el 23 de mayo de 2019.

- [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-309-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-309-1.PDF). Recuperado el 26 de junio de 2019.
- <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3151/Informe%20acceso%20informacion%20publica.pdf>. Recuperado el 25 de junio de 2019.
- <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:ES:PDF>. Recuperado el 22 de junio de 2019.
- <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0018:20120101:ES:PDF>. Recuperado el 22 de junio de 2019.
- <https://www.boe.es/buscar/pdf/1992/BOE-A-1992-26318-consolidado.pdf>. Recuperado el 10 de julio de 2019.
- <https://www.boe.es/doue/2004/134/L00114-00240.pdf>. Recuperado el 6 de junio de 2019.
- <https://www.boe.es/doue/2006/376/L00036-00068.pdf>. Recuperado el 22 de junio de 2019.
- <https://www.boe.es/doue/2007/317/L00034-00035.pdf>. Recuperado el 22 de junio de 2019.
- [https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_es.pdf). Recuperado el 25 de junio de 2019.