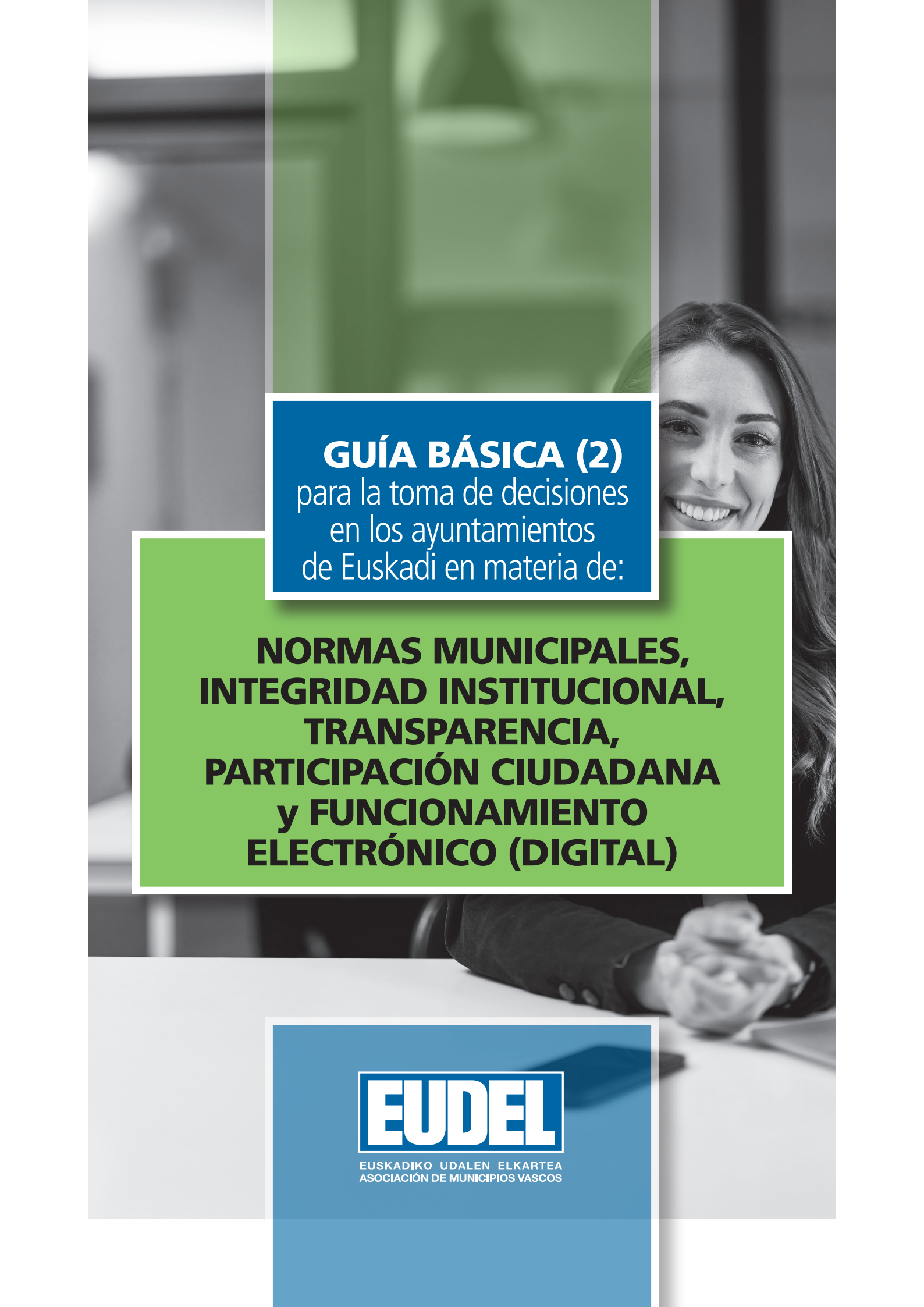




GUÍA BÁSICA (2)
para la toma de decisiones
en los ayuntamientos
de Euskadi en materia de:

**NORMAS MUNICIPALES,
INTEGRIDAD INSTITUCIONAL,
TRANSPARENCIA,
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
y FUNCIONAMIENTO
ELECTRÓNICO (DIGITAL)**



EUSKADIKO UDALEN ELKARTEA
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS

Presentación

El 7 de abril de 2026 se han cumplido 10 años desde que se aprobó la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi (LILE), culminando de esta manera el proceso de institucionalización interna de los tres niveles de la Comunidad Autónoma.

Con motivo de este décimo aniversario, EUDEL ha considerado oportuno elaborar y publicar un conjunto de materiales, con el formato de guías básicas, con el fin de contribuir a difundir los contenidos de la LILE en relación con aquellas materias de carácter estructural que deben conocerse, con carácter previo, y que condicionan las decisiones y acuerdos sobre las políticas públicas locales de nuestras instituciones locales.

Esta Guía (II) tiene por objeto facilitar un conjunto de conocimientos básicos necesarios en materia de normas municipales, integridad institucional, transparencia, participación ciudadana y funcionamiento electrónico (digital) orientados a facilitar la toma de decisiones y adopción de acuerdos sobre las políticas públicas locales de nuestras instituciones locales.

La primera parte se dedica al análisis de las normas municipales, su tipología, los principios aplicables y los procedimientos a seguir para su aprobación, las evaluaciones de impacto, evaluación normativa y régimen de impugnaciones.

En un segundo bloque de temas, se aborda el sistema de integridad institucional sobre el que ha de asentarse una buena gobernanza local y del que uno de sus elementos fundamentales son los códigos de conducta, regulados en la LILE. Se incluyen, además, análisis sobre dos recientes regulaciones relacionadas con esta materia: la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción y el plan de medidas antifraude necesario para optar a las ayudas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La parte tercera se ocupa de la transparencia en el ámbito local, regulada con intensidad en la LILE, que se complementa con el derecho de acceso a la información de las personas interesadas y el régimen de protección de datos personales.

La participación ciudadana, elemento integrante del modelo de gobernanza local, es objeto de regulación detallada en la LILE y es objeto del cuarto bloque de esta guía. En él se aborda la participación ciudadana en la elaboración de disposiciones normativas, en materia de presupuestos, así como los procesos de participación deliberativa, las consultas ciudadanas y las iniciativas para promoverlas.

En el último bloque se abordan aquellos temas de conocimiento obligatorio de cara a conseguir que nuestras entidades locales funcionen electrónicamente, tal y como exige la legislación básica.

En él se abordan temas tales como los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente, las obligaciones de los cargos electos locales en relación con la gestión electrónica, los órganos municipales competentes, los derechos de la ciudadanía, los servicios públicos digitalizados, la sede electrónica, el registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, expediente electrónico, archivo

electrónico único, sistemas de identificación y firma electrónica y plataforma de intermediación de datos.

Junto a esta guía, EUDEL ha elaborado otras tres guías:

- Guía básica (I) para la toma de decisiones en los ayuntamientos de Euskadi en materia de organización, publicada en 2023, revisada y actualizada en 2026
- Guía básica (III) para la toma de decisiones en los ayuntamientos de Euskadi en materia de competencias, gestión de servicios, contratación y empleo público local
- Guía básica (IV) para la toma de decisiones en los ayuntamientos de Euskadi en materia de financiación municipal, presupuestos y subvenciones

EUDEL, MAYO de 2026

Índice

1- NORMAS MUNICIPALES	07
1.1.-TIPOS DE NORMAS MUNICIPALES	
1.2.- PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN	
1.3.- PLAN NORMATIVO MUNICIPAL	
1.4.- ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL POR EL PLENO. CONSULTA PREVIA	
1.5.- ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL POR EL PLENO. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN	
1.6.- ELABORACIÓN DE NORMAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO	
1.7.- ELABORACIÓN DE NORMAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO LINGÜÍSTICO	
1.8.- ELABORACIÓN DE NORMAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA y FAMILIA	
1.9.- ELABORACIÓN DE NORMAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO CLIMÁTICO	
1.10.- ELABORACIÓN DE NORMAS Y EVALUACIÓN AMBIENTAL	
1.11.- EVALUACIÓN NORMATIVA Y ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN	
1.12.- IMPUGNACIÓN DE ORDENANZAS Y REGLAMENTOS	
2.- INTEGRIDAD INSTITUCIONAL.....	19
2.1.- CONCEPTO Y CONTENIDO	
2.2.- CÓDIGO DE CONDUCTA MUNICIPAL Y BUEN GOBIERNO. CONTENIDO	
2.3.- CÓDIGO DE CONDUCTA MUNICIPAL. ADHESIÓN Y EXTENSIÓN A OTROS COLECTIVOS. NORMATIVA DE APLICACIÓN.	
2.4.- PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES NORMATIVAS Y DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	
2.5.- GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS Y MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE Y DE LA CORRUPCIÓN	
3.- TRANSPARENCIA y PROTECCIÓN DE DATOS	23
3.1.- TRANSPARENCIA: NORMATIVA DE APLICACIÓN, AMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO Y ENTRADA EN VIGOR	
3.2.-TRANSPARENCIA. OBJETO Y ÁMBITOS	
3.3.-TRANSPARENCIA -PUBLICIDAD ACTIVA. INFORMACIÓN EXIGIBLE	
3.4.- TRANSPARENCIA-PUBLICIDAD ACTIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN	
3.5.- PORTAL DE TRANSPARENCIA O WEB INSTITUCIONAL	
3.6.- OBJETO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	
3.7.- TITULARIDAD UNIVERSAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	
3.8.- DERECHO DE ACCESO DE LAS PERSONAS INTERESADAS EN EL PROCEDIMIENTO	
3.9.- DERECHO DE ACCESO DE LOS CONCEJALES Y DE LAS CONCEJALAS	
3.10.- LÍMITES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	

- 3.11.- SISTEMA DE GARANTÍAS DE LA TRANSPARENCIA
- 3.12. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. NORMATIVA APLICABLE
- 3.13.- LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES COMO DERECHO FUNDAMENTAL
- 3.14.- ADAPTACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES AL RGPD
- 3.15.- ROLES EN MATERIA DE TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES
- 3.16.- EL DELEGADO O LA DELEGADA DE PROTECCIÓN DE DATOS
- 3.17.- CONFLICTO ENTRE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS
- 3.18.- DERECHOS DE LA CIUDADANÍA EN RELACIÓN CON EL TRATAMIENTO DE LOS DATOS PERSONALES
- 3.19.- DERECHOS DIGITALES. EL CONTROL DEL USO DE DISPOSITIVOS DIGITALES POR LA ENTIDAD LOCAL
- 3.20.- DATOS ABIERTOS Y SU REUTILIZACIÓN

4.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA 38

- 4.1.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA: NORMATIVA, LIBERTAD DE ELECCIÓN Y VINCULACIÓN
- 4.2.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS. SUPUESTOS
- 4.3.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES
- 4.4.- PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA. OBJETO
- 4.5.- PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA. CONVOCATORIA Y PROMOCIÓN
- 4.6.- CONSULTAS CIUDADANAS. TIPOLOGÍA
- 4.7.- CONSULTAS POPULARES.
- 4.8.- CONSULTAS SECTORIALES O DE ÁMBITO TERRITORIAL LIMITADO.
- 4.9.- CONSULTAS ABIERTAS SOBRE POLÍTICAS O DECISIONES PÚBLICAS.
- 4.10.- INICIATIVA INSTITUCIONAL PARA PROMOVER CONSULTAS
- 4.11.- INICIATIVA CIUDADANA PARA PROMOVER CONSULTAS

5.- FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO (DIGITAL) 46

- 5.1.- NORMATIVA Y ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN
- 5.2.- SUJETOS OBLIGADOS A RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LA ENTIDAD LOCAL
- 5.3.- OBLIGACIONES DE LOS CARGOS ELECTOS LOCALES EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN ELECTRÓNICA
- 5.4.- ÓRGANOS MUNICIPALES COMPETENTES
- 5.5.- DERECHOS DE LA CIUDADANÍA Y ASISTENCIA EN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS
- 5.6.- SERVICIOS PÚBLICOS DIGITALIZADOS
- 5.7.- GESTIÓN ELECTRÓNICA: SISTEMAS DE INFORMACIÓN
- 5.8.- SEDE ELECTRÓNICA
- 5.9.- REGISTRO ELECTRÓNICO
- 5.10.- REGISTRO DE APODERAMIENTOS
- 5.11.- EXPEDIENTE ELECTRÓNICO
- 5.12.- ARCHIVO ELECTRÓNICO
- 5.13.- SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN Y FIRMA ELECTRÓNICA
- 5.14.- PLATAFORMAS DE INTERMEDIACIÓN DE DATOS. INTEROPERABILIDAD
- 5.15.- ADHESIÓN A PLATAFORMAS Y REGISTROS

Abreviaturas

AEPD:

Agencia Española de Protección de Datos

AIPI:

Autoridad Independiente de Protección del Informante

AVPD:

Agencia Vasca de Protección de Datos

CAE:

Comunidad Autónoma de Euskadi

IVA:

Impuesto sobre el valor añadido

LAAE:

Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi

LBRL:

Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local

LCSP:

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

LGDIPD:

Ley 5/2022, de 23 de junio, de Gestión Documental Integral y Patrimonio Documental de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

LILE:

Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi

LOPD:

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

LPACAP:

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LRJSP:

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

LTBG:

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno

PPNT:

Prestaciones Patrimoniales Públicas No Tributarias

PRTR:

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

ROF:

Real Decreto 2568/1986, de 28 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

ROM:

Reglamento Orgánico Municipal

RGPDP:

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE

STC:

Sentencia del Tribunal Constitucional

STS:

Sentencia del Tribunal Supremo

TREBEP:

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público

1- NORMAS MUNICIPALES

1.1.-TIPOS DE NORMAS MUNICIPALES

Además de dictar actos administrativos, singulares o generales, tanto el pleno como alcaldía pueden ejercer la potestad reglamentaria y dictar disposiciones normativas de carácter general.

Las disposiciones normativas de carácter general que pueden dictarse por el pleno responden a la siguiente tipología:

- a) Reglamentos orgánicos y normas de carácter orgánico: requieren para su aprobación, modificación o derogación el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros del pleno.
- b) Reglamento: regulan aspectos de organización no reservados al reglamento orgánico o norma con ese carácter, así como las que se proyectan sobre la prestación de servicios públicos o cualquier materia con ese ámbito. Se precisa mayoría simple para su aprobación, modificación o derogación.
- c) Ordenanzas: regulan aspectos vinculados con derecho y obligaciones de la ciudadanía, teniendo una finalidad de ordenación social o regulación del espacio público, incluyendo en tales ámbitos materiales las disposiciones de carácter urbanístico y las de ordenación fiscal y tributaria. Se precisa mayoría simple para su aprobación, modificación o derogación.

El alcalde o alcaldesa puede dictar, en el ámbito de sus competencias (Disposición adicional primera LILE):

- a) Decretos e Instrucciones: disposiciones de carácter general de naturaleza tanto organizativa como de ordenación social, si bien en este último caso cuando se trate de ejecución de los reglamentos y ordenanzas aprobados por el pleno.
- b) Bandos de alcaldía: disposiciones de carácter general para situaciones de excepcionalidad o urgencia. Su objeto también puede ser el mero recordatorio de obligaciones o anuncios, en cuyo caso no tiene valor normativo.

Además, las ordenanzas o reglamentos podrán habilitar a alcaldía para introducir cualquier tipo de modificación que responda exclusivamente a cambios legales de aplicación obligatoria y que conlleven una alteración de requisitos o adecuación automática de cuantías o porcentajes, lo que deberá hacerse constar expresamente y darse cuenta inmediatamente al pleno. Una denominación adecuada puede ser la de decretos de adaptación normativa.

El alcalde o alcaldesa, ordinariamente, dictará actos administrativos (sin valor normativo) bajo la forma de decreto de alcaldía, pero también su actuación puede calificarse de reglamentaria cuando goza de contenido normativo (reglamentos de necesidad).

Existe una figura intermedia entre el acto y la norma, que la jurisprudencia ha denominado “elemento normativo desgajado”, una específica manifestación de potestad normativa cuyo ejercicio no exige ajustarse al procedimiento de elaboración de disposiciones generales. La STS de 22.12.99 consideró que la fijación o modificación de las tarifas por la prestación de un servicio público o del precio o valor de unas partidas respondía a esta figura.

Por otra parte, conviene recordar que es atribución de alcaldía adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al pleno (artículo 21.1 m LBRL).

Por último, es preciso hacer una referencia específica a los presupuestos municipales. Por una parte, ha de señalarse que el presupuesto municipal tiene naturaleza predominantemente normativa, reglamentaria (STS de 29 de septiembre de 2022), razón por la que no cabe interponer el recurso de reposición, debiendo impugnarse directamente en sede jurisdiccional. Y, por la otra parte, el procedimiento para su elaboración y aprobación es singular debiendo aplicarse, a estos efectos, la legislación básica de régimen local, la normativa foral presupuestaria de las entidades locales y la propia normativa municipal.

1.2.- PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

El ejercicio de la iniciativa normativa, tanto si esta se promueve institucionalmente como a través de los cauces de participación, se deberá realizar de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia (artículo 129 LPACAP).

En la exposición de motivos de los proyectos normativos que vayan a ser tramitados por los órganos de gobierno competentes de la entidad local, quedará suficientemente justificada que la actuación normativa emprendida se adecúa a los principios de buena regulación:

- a) Principios de necesidad y eficacia: 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.
- b) 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 otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.
- c) Principio de seguridad jurídica: la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico estatal, autonómico y foral, así como de la Unión Europea, con el objetivo de generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas, entidades y empresas.
- d) Principio de transparencia: la administración local hará efectivo el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en la legislación estatal básica y en el título VI de la LILE. A tal efecto, definirá claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos de la disposición normativa; y posibilitará que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.
- e) Principio de eficiencia: la iniciativa normativa deberá evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos. En el caso de que se creen nuevas cargas administrativas para las empresas, se deberá eliminar al menos una carga existente de coste equivalente (artículo 37 Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo

a los emprendedores y su internacionalización). En el caso de que la regulación proyectada se refiera a actividades económicas, habrá de aplicarse el principio de simplificación de cargas (artículo 7 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado).

- f) Principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o 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 financiera¹.

Las entidades locales revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público.

La exigencia de la motivación de los proyectos normativos locales, en los términos señalados, no será de aplicación obligatoria en el caso de procedimientos excluidos por la Disposición adicional primera de la LPACAP, tales como instrumentos de ordenación urbanística, presupuestos locales, ordenanzas tributarias.

En el resto de los supuestos, ha de interpretarse que su omisión no lleva aparejada la nulidad de disposición reglamentaria local por tratarse de unos principios a los que se les ha atribuido un valor de «soft-law» sin efectos jurídicos vinculantes (STS de 11 de octubre de 2023, rec. 409/2022).

1.3.- PLAN NORMATIVO MUNICIPAL

El deber de programar anualmente la actividad reglamentaria de cada administración pública está establecido en el artículo 132 LPACAP. Sin embargo, la STC 55/2018, de 24 de mayo, declaró que no resulta aplicable a las administraciones autonómicas por ser contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

Nada dice la sentencia respecto de los proyectos normativos locales, si bien parte de la doctrina², así como la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 9 de diciembre de 2020 (recurso núm. 113/2019), ha considerado que lo que no es básico para las comunidades autónomas no puede serlo para las entidades locales.

Por lo tanto, la inclusión de las ordenanzas y reglamentos locales en el plan normativo no es preceptiva, dado el carácter no básico del artículo 132 de la LPAC para los entes locales.

En cualquier caso, aun en la hipótesis de que se considere que el plan tiene carácter obligatorio, su incumplimiento no impide la aprobación durante ese año de nuevas ordenanzas o reglamentos no previstos, dado que su exigencia se debe a objetivos de transparencia y de seguridad jurídica y éstos se cumplen con el proceso de elaboración de las citadas disposiciones generales (aprobación inicial, información pública y audiencia las personas y entidades interesadas para reclamaciones y sugerencias y aprobación definitiva).

¹ Alava: Norma Foral 38/2013, de 13 de diciembre, en Alava, Bizkaia: Norma Foral 5/2013, de 12 de junio y Gipuzkoa: norma Foral 1/2013, de 8 de febrero.

² Araguàs Galcerà y Velasco Caballero, entre otros.

En los municipios de gran población esta competencia debe ser atribuida a la junta de gobierno local, que ostenta como competencia propia la aprobación de proyectos de ordenanzas y reglamentos, y en los municipios de régimen común a alcaldía-presidencia, por ostentar la dirección política y ser quien de forma ordinaria eleva las propuestas normativas al pleno y de conformidad con el artículo 21.1s) LBRL.

Por lo que respecta al contenido del plan anual normativo no han de incluirse los presupuestos anuales porque su procedimiento de aprobación es diferente al de las ordenanzas y reglamentos. Sí deberán incluirse también las ordenanzas municipales que se pretenden derogar

Una vez aprobado, el plan anual normativo se publicará en el portal de transparencia de la entidad local.

1.4.- ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL POR EL PLENO. CONSULTA PREVIA

Previamente a la elaboración del proyecto de ordenanza o reglamento, se realizará una consulta pública a través del portal web del ayuntamiento en la que se recabará la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de los siguientes extremos:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación
- c) Los objetivos de la norma
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

De acuerdo con la legislación básica (artículo 133 LPACAP), podrán eximirse del trámite de consulta previa

- a) Las normas organizativas
- b) Las normas presupuestarias, con las salvedades previstas en la LILE
- c) Las normas que supongan exclusivamente una adaptación a una normativa de obligado cumplimiento, así como aquellas propuestas que no tengan impacto significativo en la actividad económica, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos parciales de una materia o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen
- d) Las ordenanzas y reglamentos relativos a cualquier materia cuyo contenido no modifique sustancialmente el contenido de otras con el mismo objeto a las que sustituyan, siempre que éstas hubieran sido sometidas al trámite de consulta pública previa

Además, no es exigible el trámite de consulta pública previa previsto en el artículo 133.1 LPACAP:

- a) Cuando se trate de ordenanzas fiscales (STS de 31/1/2023)
- b) En los supuestos de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística para la aprobación de normas reglamentarias (STS de 6/2/2023)
- c) Cuando se trate de la elaboración de disposiciones de carácter general competencia de alcaldía

La doctrina fijada por el Tribunal Supremo en esta materia es la siguiente: la consulta previa a la que se refiere el art 133 de la LPACAP es obligatoria respecto de las ordenanzas locales que no afecten a materias cuyo procedimiento especial de aprobación se encuentra regulado por su normativa especial (Disposición adicional primera)

En coherencia con esa doctrina legal establecida, la STS de 16 de noviembre de 2023 señala que en el procedimiento de aprobación de las PPPNT debe observarse el trámite de consulta previa al acuerdo de aprobación inicial del artículo 133.1 de la LPACAP. Asimismo, a idéntica conclusión ha de llegarse en los casos de tramitación de ordenanzas de tráfico y seguridad vial, materias que son mencionadas en la disposición adicional primera, pero cuya legislación sectorial no regula un procedimiento específico para la tramitación de dichas ordenanzas.

1.5.- ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL POR EL PLENO. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general será distinto en atención a la materia que vaya a ser objeto de regulación. Así, junto al procedimiento general establecido en el artículo 49 de la LBRL deberá atenderse a los recogidos en la normativa tributaria, la normativa urbanística y la normativa presupuestaria.

a) Artículo 49 LBRL: La aprobación de las ordenanzas no fiscales (STS de 24 de febrero de 1999: incluye también a los reglamentos) se ajustará al siguiente procedimiento:

- 1) Aprobación inicial por el pleno.
- 2) Información pública³ y audiencia a los interesados⁴ por el plazo mínimo de 30 días⁵ para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- 3) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el pleno.

En el caso de que no se haya presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

³ STS 519/2025, de 6 de mayo de 2025 establece, como doctrina jurisprudencial la necesidad de reiterar el trámite de información pública cuando tienen lugar modificaciones sustanciales -relevantes en la estructura y sustancia normativa de la disposición del proyecto de disposición general-, aunque las modificaciones se produjeran como consecuencia de las observaciones vertidas en el previo trámite de información pública.

⁴ Artículo 4 LPACAP Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.
- d). Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

⁵ El plazo finaliza a las 24 horas del trigésimo día hábil (STS de 14 de octubre de 2010 (recurso de casación núm. 7307/2005).

Las ordenanzas y reglamentos no entrarán en vigor hasta que se haya publicado íntegramente su texto y haya, además, transcurrido el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo por la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, previsto en el artículo 65.2 LBRL (artículo 70.2 LBRL).

Con carácter previo a la aprobación inicial de la ordenanza, habrá de sustanciarse un trámite de consulta pública del 133.1 de la LPACAP, salvo que pueda prescindirse de dicho trámite por causas legalmente previstas.

Este procedimiento será también aplicable en el caso de aprobación de ordenanzas reguladoras de precios públicos y prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias. En el caso de los PPPNT deberá solicitarse informe preceptivo, no vinculante, de la administración correspondiente en aquellos supuestos en los que la legislación autonómica hubiese previsto algún tipo de intervención en relación con la aprobación de determinadas tarifas.

b) El art. 111 LBRL dispone que «los acuerdos de establecimiento, supresión y ordenación de los tributos locales (impuestos, tasas y contribuciones especiales), así como las modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, serán aprobados, publicados y entrarán en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en las normas especiales reguladoras de la imposición y ordenación de tributos locales⁶.

El procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales es el siguiente:

- 1) Acuerdo provisional.
- 2) Exposición pública durante 30 días hábiles, como mínimo, en el tablón de anuncios del ayuntamiento y publicación del acuerdo en boletín oficial del territorio. Asimismo, aquellas entidades con población de derecho superior a diez mil habitantes deberán publicarlos en un diario de los de mayor difusión del territorio. Dentro del citado plazo, las personas interesadas podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas⁷.

Tendrán la consideración de personas interesadas:

- a) Las que tuvieran un interés directo o resulten afectados por tales acuerdos.
- b) Los colegios oficiales, cámaras oficiales, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales, cuando actúen en defensa de los que le son propios.

La STS 10 de mayo de 2012 (recurso de casación núm. 1424/2008), aunque no es el núcleo central del recurso, parece defender la tesis de que las concejales y los concejales puedan formular reclamaciones en este periodo de exposición pública⁸.

⁶ Esta disposición básica nos remite, en consecuencia, al art. 16 de las Normas Forales de Haciendas Locales de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa que establecen el procedimiento para establecimiento, supresión y ordenación de los tributos locales.

⁷ Añade la Norma Foral de Bizkaia que, cuando razones excepcionales o de urgencia determinen la necesidad de reducción del plazo de exposición pública, a que se refiere el párrafo anterior, y siempre que los referidos acuerdos provisionales o aprobaciones y modificaciones iniciales de ordenanzas fiscales resulten más beneficiosos para las personas interesadas, el órgano competente para aprobar la ordenanza fiscal podrá acordar dicha reducción de plazo que, en todo caso, no podrá ser inferior a 5 días

La omisión o incorrecta realización del trámite de información pública acarrea la nulidad de pleno derecho de la ordenanza fiscal.

3.) Acuerdo definitivo.

Finalizado el período de exposición pública, deberán adoptarse los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.

En todo caso, los acuerdos definitivos, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial del territorio y entrarán en vigor cuando se haya llevado a cabo dicha publicación, sin necesidad de que transcurra el plazo señalado en el artículo 65.2 de la LBRL.

- c) Los planes de urbanismo tienen naturaleza reglamentaria y el régimen jurídico aplicable a su elaboración es el regulado en las leyes urbanísticas. La Ley Vasca 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo establece en los artículos 90 a 94 la tramitación y aprobación de planes generales y de planes de compatibilización y sectorización. Los artículos 95 a 97 recogen la tramitación y aprobación de planes parciales y especiales. Los artículos 98 a 100 regulan la tramitación y aprobación de los estudios de detalle, las ordenanzas municipales de urbanización y edificación y los catálogos. El artículo 156 se encarga de la tramitación y aprobación de programas de actuación urbanizadora y el artículo 196 establece el procedimiento de tramitación y aprobación de proyectos de urbanización.

Esta Ley ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística.

- d) El procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos municipales se regula por la normativa foral específica en la materia que resulte de aplicación⁹, además de por aquellas normas aprobadas por el ayuntamiento en ejercicio de su potestad normativa.

Los presupuestos deberán incluir una norma de ejecución presupuestaria que contendrá la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad, así como aquéllas otras necesarias para su acertada gestión.

Asimismo, deberán establecer cuantas prevenciones se consideren oportunas y convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, sin que pueda modificar lo legislado para la administración económica, ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y formalidades específicas distintas de lo previsto para el presupuesto.

⁹ Artículos 14 a 18 de Norma Foral 3/2004, de 9 de febrero, presupuestaria de las entidades locales de Álava, Norma Foral 10/2003, de 2 de diciembre, presupuestaria de las entidades locales de Bizkaia y Norma Foral 21/2003 de 19 de diciembre presupuestaria de las entidades locales de Gipuzkoa

En todos los casos en los que se precise la exposición al público y ésta cumpla el requisito de publicación que se recoge en el art. 133.2 de la LPACAP, el texto deberá ser objeto de publicación durante ese mismo plazo en el portal de transparencia o, en su defecto, en la página web municipal.

1.6.-ELABORACIÓN DE NORMAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO.

Las administraciones locales, en el momento de acometer la elaboración de una norma, así como de los planes que tengan naturaleza jurídica de disposiciones de carácter general, en particular los territoriales y urbanísticos, deberán realizar una evaluación previa de impacto en función del género e incluir medidas para promover la igualdad (artículo 20 Decreto legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres). Su omisión da lugar a la nulidad de la norma (STS de 7 de febrero de 2012).

- 1.- Teniendo en cuenta la tipología de normas municipales, será obligatoria la evaluación previa de impacto de género en la elaboración de las siguientes disposiciones normativas:
 - a) Reglamentos orgánicos y normas de carácter orgánico
 - b) Reglamentos
 - c) Ordenanzas
 - d) Normas presupuestarias
 - e) Planes e instrumentos de ordenación urbanística de naturaleza normativa
- 2.- Se exceptúan de la obligación de evaluar el impacto de género las siguientes disposiciones de carácter general:
 - a) Aquellas que carezcan de relevancia desde el punto de vista del género
 - b) Aquellas cuyo objeto sea refundir normas ya vigentes
 - c) Las que tengan como objeto modificar otras normas ya vigentes, previamente evaluadas
 - d) Decretos e instrucciones de alcaldía de carácter general
 - e) Bandos de alcaldía de naturaleza normativa dictados por razones de extraordinaria y urgente necesidad
- 3.- Los actos administrativos están excluidos de evaluación de impacto, salvo las convocatorias de ofertas públicas de empleo y los concursos de traslados.

Ver la [Guía para su implantación en las entidades locales editada por Berdinsarea, Emakunde y EUDEL](#) y [Guía para la evaluación de impacto de género de los planes generales de ordenación urbana](#).

1.7.- ELABORACIÓN DE NORMAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO LINGÜÍSTICO

El ayuntamiento, en el procedimiento de aprobación de proyectos o planes que pudieran afectar a la situación sociolingüística del municipio, deberá realizar la evaluación del posible impacto respecto a la normalización del uso del euskera y proponer, en su caso, las medidas derivadas de la misma (artículo 7.7 LILE).

La evaluación del impacto lingüístico se define como el conjunto de actuaciones que proceden en el procedimiento de aprobación de planes, así como en el procedimiento de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación, a través de las cuales se analizan los posibles efectos sobre la normalización del uso del euskera de los planes y proyectos que pudieran afectar a la situación socio-lingüística de los municipios.

Esta materia se regula en los artículos 49 a 57 del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi.

Ha de valorarse el impacto lingüístico de los siguientes planes y proyectos y de sus modificaciones sustanciales, que afecten al uso del euskera (artículo 50 Decreto 179/2019):

a) Planes:

- Planes generales de ordenación urbana
- Plan de compatibilización del planeamiento general
- Plan de sectorización
- Normas subsidiarias de planeamiento
- Planes parciales
- Planes especiales de ordenación urbana
- Planes de turismo

b) Proyectos:

- Proyectos de construcción de grandes centros comerciales
- Proyectos de construcción de polígonos industriales y parques tecnológicos

Además de los mencionados en la relación anterior, deberán evaluarse todos los planes y proyectos que puedan afectar al uso del euskera en las zonas que agrupan a muchos vascoparlantes (arnasgune).

[Ver las fases de evaluación de impacto lingüístico](#)

1.8.- ELABORACIÓN DE NORMAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA y FAMILIA

Las disposiciones normativas municipales deberán ir acompañadas de una evaluación específica del impacto de la normativa sobre la infancia y la adolescencia, que permita medir y contrastar el cumplimiento del principio del interés superior de la persona menor de edad. Para ello, desde una perspectiva de derechos de la infancia y la adolescencia, se analizará si la actividad proyectada en la norma puede tener repercusiones, positivas o adversas, en el objetivo global de promoción, prevención, atención y protección del bienestar de la infancia y la adolescencia y del ejercicio efectivo de sus derechos.

Serán los órganos competentes del ayuntamiento los responsables de garantizar la correcta aplicación de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia. En todo caso, el cumplimiento de esta obligación específica se realizará en el ámbito de sus competencias de autoorganización, y sin perjuicio de su adecuación a las necesidades organizativas y funcionales que realicen en el ejercicio de sus competencias y a las especificidades formales y materiales que caracterizan a sus propias normas.

La Ley estatal 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas (disposición adicional décima) señala, asimismo, que los proyectos de reglamentos incluirán el análisis del impacto normativo en materia de familia.

1.9.- ELABORACIÓN DE NORMAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO CLIMÁTICO

En los procedimientos de elaboración las disposiciones municipales de carácter general se deberá incorporar, con carácter preceptivo, una evaluación de impacto climático que tendrá por objeto analizar la repercusión del proyecto en la mitigación y adaptación al cambio climático (artículo 60 Ley 1/2024, de 8 de febrero, de transición energética y cambio climático).

1.10.- ELABORACIÓN DE NORMAS Y EVALUACIÓN AMBIENTAL

Los planes e instrumentos de ordenación urbanística de naturaleza normativa deberán someterse al procedimiento, ordinario o simplificado, que corresponda, de conformidad con la LAAE (Anexo IIA y Anexo IIB).

Serán objeto de evaluación ambiental estratégica ordinaria los siguientes planes y programas municipales:

- a) Planes territoriales parciales
- b) Planes generales de ordenación urbana
- c) Otros planes y programas comprendidos en los apartados 5 a 8 del Anexo IIA

Serán objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada los siguientes planes y programas municipales:

- a) Los planes y programas del Anexo II.A que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión
- b) Las modificaciones de los planes y programas del Anexo II.A que sean de carácter menor, conforme a la definición de modificaciones menores del Anexo II.G
- c) Los planes y programas que, estableciendo el marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos de los apartados 6 y 7 del Anexo II.A.
- d) Siempre y cuando se cumplan algunos de los supuestos de las letras anteriores, las modificaciones puntuales, los planes de sectorización y el planeamiento de desarrollo de uso global residencial de un PGOU con evaluación ambiental aprobada.

El procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria y simplificada finalizarán con una declaración ambiental estratégica y un informe ambiental estratégico, respectivamente, emitidos por el departamento competente del Gobierno Vasco.

En el supuesto de planes y proyectos de actuación prioritaria que desarrollen o modifiquen puntualmente el planeamiento general que cuente con evaluación ambiental estratégica, los ayuntamientos de población superior a 7.000 habitantes pueden optar por asumir esta competencia, garantizando la adecuada separación entre el órgano ambiental y el sustantivo

[Ver tramitación procedimiento ambiental para planes y programas.](#)

1.11.- EVALUACIÓN NORMATIVA Y ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

Los ayuntamientos revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas (artículo 130 LPACAP).

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora del ayuntamiento. En el informe de evaluación deberán incluirse las conclusiones de todo el proceso evaluador, que comportan la realización de una serie de recomendaciones sobre la derogación, sustitución, modificación o mantenimiento de la regulación analizada.

Asimismo, los ayuntamientos promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.

1.12- IMPUGNACIÓN DE ORDENANZAS Y REGLAMENTOS

Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recuso administrativo (artículo 112.3 LPACAP).

Las vías de impugnación de ordenanzas y reglamentos municipales (disposiciones de carácter general) serán las siguientes (artículo 26 LRJCA):

1.- Impugnación directa

Se funda en la ilegalidad de la ordenanza o reglamento, ya sea por razones sustantivas o por motivos formales y el plazo para su impugnación será de dos meses desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada.

El recurso pierde su sentido cuando, al tiempo de dictar sentencia, la norma reglamentaria ha sido ya eliminada del propio ordenamiento jurídico por carencia sobrevenida de lo que constituía su objeto (STS de 8 de marzo y 23 de noviembre de 1999).

2.- Impugnación indirecta

La impugnación indirecta de una ordenanza o reglamento se dirige contra los actos dictados en aplicación de la ordenanza o reglamento, con fundamento en que tales disposiciones no son conformes a derecho.

El recurso indirecto contra una ordenanza o reglamento se interpone contra un acto administrativo de aplicación, fundado en la ilegalidad de la disposición de carácter general, que da cobertura al acto administrativo impugnado. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación.

Podrán interponer el recurso contencioso administrativo contra una ordenanza:

- a) Las personas interesadas
- b) La Administración del Estado y la de las comunidades autónomas
- c) Los miembros de las corporaciones locales que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos (artículo 63.1.b) LBRL). Este precepto ha sido objeto de una interpretación extensiva por la STC 173/2004, de 18 de octubre, que va más allá de su tenor literal y que ha supuesto una ampliación de la legitimación de los corporativos para recurrir los actos locales, aun cuando no formen parte de los órganos colegiados.

La sentencia que estime el recurso contencioso-administrativo declarará que la disposición no es conforme a derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la misma (artículo 71.1 LJCA) y sus efectos no solo se limitarán a las partes procesales, sino que serán de carácter general erga omnes.

Además del recurso indirecto, el artículo 27 LJCA prevé la posibilidad de anulación total de una disposición general al señalar que cuando un juez o tribunal de lo contencioso-administrativo hubiere dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición, salvo lo dispuesto en los dos apartados siguientes:

- a) Cuando el juez o tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general.
- b) Sin necesidad de plantear cuestión de ilegalidad, el Tribunal Supremo anulará cualquier disposición general cuando, en cualquier grado, conozca de un recurso contra un acto fundado en la ilegalidad de aquella norma.

Por otra parte, el artículo 112.3 LPACAP prevé, en vía administrativa, la impugnación indirecta cuando señala que los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.

2.- INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

2.1.- CONCEPTO Y CONTENIDO

La integridad pública supone el alineamiento y apropiación de valores éticos, principios y normas compartidas, para proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) puso de manifiesto la necesidad de que los códigos éticos se inserten en un sistema o marco de integridad, incorporando también las recomendaciones y exigencias que han venido realizando otros organismos internacionales, como las derivadas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El pleno o, en su defecto, la junta de gobierno local pueden aprobar un sistema de integridad de la institución municipal que estará integrado, por:

- a) Un código de conducta, estructurado en valores éticos y normas de conducta
- b) La articulación de sistemas de prevención de malas prácticas o conductas contrarias a los valores del código de conducta
- c) Establecimiento de cauces o canales para la presentación de cuestiones éticas, quejas o consultas
- d) Creación de una comisión ética, con arreglo a criterios de imparcialidad y objetividad y paridad de género, y con la atribución de resolver las dudas, consultas, dilemas, cuestiones o quejas en torno a la interpretación del código de conducta
- e) Establecimiento de un sistema de seguimiento que permita evaluar los resultados

Corresponderá al pleno o, en su defecto, a la junta de gobierno local la aprobación del sistema de integridad de la institución municipal.

[Ver sistema de integridad institucional de Diputación Foral de Gipuzkoa](#)

2.2- CÓDIGO DE CONDUCTA MUNICIPAL Y BUEN GOBIERNO. CONTENIDO

El código ético supone un instrumento de autorregulación que va más allá del estricto cumplimiento de las normas.

El código de conducta debe recoger los valores, principios y norma de actuación a las que deben atenerse los cargos electos locales, tanto en sus propias relaciones como en las que puedan entablar con las personas que desarrollen sus actividades en el empleo público o en otras instituciones o con la ciudadanía en general (artículo 35.1 LILE).

Las entidades locales pueden elaborar y aprobar sus propios códigos de conducta o adherirse a otros aprobados por otras instituciones o por EUDEL. En todo caso, deberán ser objeto de la máxima publicidad y difusión, a través de la web institucional u otros medios.

En el supuesto de que el código incluya principios de buen gobierno y normas de actuación que tengan por finalidad la mejora de la gestión pública deberá denominarse código de conducta y buen gobierno (o código de conducta y buenas prácticas).

Son principios de buen gobierno los siguientes:

- a) Servicio a la ciudadanía
- b) Eficiencia
- c) Transparencia
- d) Responsabilidad (rendición de cuentas)

La noción “buen gobierno” tiene una proyección más interna, mientras que la expresión “buena gobernanza” representa una visión ampliada de las estructuras gubernamentales que, de ese modo, se abren a la ciudadanía para que esta se involucre directa o indirectamente en el ejercicio del poder

[Ejemplos de códigos éticos y de conducta aprobados por las tres capitales: Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Donostia-San Sebastián](#)

2.3- CÓDIGO DE CONDUCTA MUNICIPAL. ADHESIÓN Y EXTENSIÓN A OTROS COLECTIVOS. NORMATIVA DE APLICACIÓN.

La adhesión de los cargos electos locales al código de conducta deberá ser expresa, individual y voluntaria (artículo 35.4 LILE).

Además, el personal directivo municipal y de las entidades de su sector público pueden disponer de un código de conducta propio o bien adherirse al de los cargos electos.

También la entidad local puede promover la aprobación de un código ético y de conducta del empleo público, en desarrollo de lo dispuesto en el TREBEP (artículos 52 a 54).

En todo caso, a los cargos electos locales les serán de aplicación los principios de actuación y de conducta previstos en la Ley del Parlamento Vasco 1/2014, de 26 de junio, reguladora del código de conducta y de los conflictos de intereses de los cargos públicos (disposición adicional segunda).

Asimismo, a los altos cargos locales les serán de aplicación los principios y reglas del Título II de la LTBG.

2.4.- PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES NORMATIVAS Y DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Las entidades que integran la administración local, los organismos y entidades públicas vinculadas o dependientes de ellas, las asociaciones y corporaciones en las que participen y las fundaciones y sociedades mercantiles del sector público local estarán obligadas a disponer de un sistema interno de información como cauce preferente para informar sobre las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave.

La Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción fija como fecha tope para su implantación el 13 de junio de 2023 para los ayuntamientos de municipios de 10.000 o más habitantes y el 1 de diciembre de 2023 para los ayuntamientos del resto de municipios.

Los municipios de menos de 10.000 habitantes¹⁰, entre sí o con cualesquiera otras administraciones públicas que se ubiquen dentro del territorio de la comunidad autónoma, podrán compartir el sistema interno de información y los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones.

Las entidades pertenecientes al sector público vinculadas o dependientes de órganos de la administración local, y que cuenten con menos de cincuenta trabajadores, podrán compartir con la administración local de adscripción el sistema interno de información y los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones. En todo caso, deberá garantizarse que los sistemas resulten independientes entre sí y los canales aparezcan diferenciados respecto del resto de entidades u organismos, de modo que no se genere confusión a los ciudadanos.

El incumplimiento de la obligación de disponer de un sistema interno de información en los términos exigidos en la Ley 2/2023 está tipificado como infracción administrativa muy grave en el art. 63.1.g de dicho texto legal y que la comisión de este tipo de infracciones conlleva una sanción de multa entre 600.001 y 1.000.000 de euros para las personas jurídicas [art. 65.1.b], sanción que, en el caso de las entidades locales, le corresponderá imponer al órgano competente de la comunidad autónoma respectiva (art. 61.3 de la Ley).

El sistema interno de información está constituido por cuatro elementos: el canal interno de información, la persona responsable del sistema, el procedimiento de gestión de informaciones y el registro de informaciones

Sólo podrá externalizarse el canal interno, previa justificación de insuficiencia de medios en el expediente de contratación, de manera que, una vez recibidas las informaciones a través del canal, la gestión de éstas necesariamente tendrá que ser llevada a cabo por la entidad local con sus propios medios.

¹⁰ Disposición adicional quinta Decreto foral 75/2023, de 6 de junio: La Diputación Foral de Bizkaia a través de la Fundación BiscayTIK dispondrá los medios para que los municipios del Territorio Histórico de Bizkaia de menos de 10.000 habitantes puedan cumplir lo dispuesto en la Ley 2/2023 en lo correspondiente a dichos municipios: la puesta a disposición del sistema de información interna, así como los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones. en los términos previstos en el artículo 14.1 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero.

Se exigirá en todo caso que el tercero externo ofrezca garantías adecuadas de respeto de la independencia, la confidencialidad, la protección de datos y el secreto de las comunicaciones. El tercero externo que gestione el sistema tendrá la consideración de persona encargada del tratamiento a efectos de la legislación sobre protección de datos personales.

No aclara la Ley 2/2023 a qué órgano de las entidades locales le corresponde aprobar la implantación del sistema interno de información, por lo que, de acuerdo con las reglas de atribución de la competencia residual contenidas en la LBRL, deberá ser la persona titular de alcaldía o, en su caso, la junta de gobierno local o la presidencia de la entidad local.

Este órgano de gobierno deberá designar, asimismo, a la persona física responsable de la gestión de dicho sistema. Si se optase porque fuese un órgano colegiado, este deberá delegar en uno de sus miembros las facultades de gestión del sistema interno de información y de tramitación de expedientes de investigación.

El ámbito personal de aplicación (artículo 3) serán las personas físicas que, trabajando tanto en el sector privado como en el público, hubieran obtenido información sobre estas infracciones en un contexto laboral o profesional, que afecte a las entidades que integran el sector público local.

Además, la protección se extiende a aquellas personas que comuniquen la información sobre infracciones obtenida en el marco de una relación laboral o estatutaria ya finalizada, personas en régimen de voluntariado, con becas o en periodos de formación con independencia de que perciban o no una remuneración, así como el personal empleado cuya relación funcional o laboral no haya comenzado, en los casos en que la información sobre infracciones haya sido obtenida durante el proceso de selección o de negociación precontractual.

Por último, la protección también incluye a:

- a) Las personas representantes legales de los trabajadores y trabajadoras en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento y apoyo a la persona informante.
- b) Las personas físicas que, en el marco de la organización en la que preste servicios la persona informante, asistan a ésta en el proceso.
- c) Las personas físicas que estén relacionadas con la persona informante y que puedan sufrir represalias, tales como compañeros o compañeras de trabajo o familiares del informante.
- d) Las personas jurídicas para las que trabaje la persona informante o con las que mantenga cualquier otro tipo de relación en un contexto laboral o en las que ostente una participación significativa¹¹.

A efectos prácticos, para establecer el procedimiento de gestión de informaciones, regulado en el artículo 9 de la Ley 2/2023, lo recomendable sería adaptar el procedimiento regulado en los artículos, 18 a 20 de la Ley para la gestión de las informaciones que reciben la AIPI, que contemple las tres fases: trámites de admisión, instrucción y terminación.

¹¹ A estos efectos, se entiende que la participación en el capital o en los derechos de voto correspondientes a acciones o participaciones es significativa cuando, por su proporción, permite a la persona que la posea tener capacidad de influencia en la persona jurídica participada.

Además, toda persona física podrá informar ante la AIPI, o ante las autoridades u órganos autonómicos correspondientes, de la comisión de cualesquiera acciones u omisiones incluidas en el ámbito de aplicación de la ley, ya sea directamente o previa comunicación a través del correspondiente canal interno.

Con respecto de las informaciones que afecten al sector público local serán competentes la AIPI o, en su caso, la entidad autonómica que se cree¹².

2.5.- GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS Y MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE Y DE LA CORRUPCIÓN

El Plan de recuperación, transformación y resiliencia (PRTR), regulado en el Real Decreto-Ley 36/2020, se concibe como un instrumento promovido a nivel de la Unión Europea orientado a mitigar los impactos de la pandemia COVID-19, así como a transformar la sociedad, con los objetivos de modernizar el tejido productivo, impulsar la «descarbonización» y el respeto al medio ambiente, fomentar la digitalización, y la mejora de las estructuras y recursos destinados a la investigación y formación.

De acuerdo con lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública (HFP/1030/2021, de 29 de septiembre), de carácter básico, las administraciones públicas y entidades del sector público, incluidas las administraciones locales y su sector público, que quisieran participar en la ejecución o gestión de fondos europeos vinculados al PRTR debían disponer de un “plan de medidas antifraude” con el fin de garantizar que la gestión de los fondos europeos se ha llevado a cabo de conformidad con las normas aplicables en materia de prevención, detección, corrección y persecución del fraude de las irregularidades administrativas, fraude, corrupción y conflictos de intereses.

Como indica la citada orden, el plan deberá contar cumplir una serie de requisitos mínimos que se establecen en su artículo 6.5.

3.- TRANSPARENCIA y PROTECCIÓN DE DATOS

3.1.- TRANSPARENCIA: NORMATIVA DE APLICACIÓN, AMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO Y ENTRADA EN VIGOR

Es de aplicación la legislación básica estatal en materia de transparencia (LTBG), y contratación pública (artículo 63 LCSP), y lo establecido en el título VI de la LILE (capítulos I, II y III), en los términos establecidos en la disposición transitoria quinta de ese mismo texto legal, todo ello con pleno respeto a la legislación en materia de protección de datos (LOPD y Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril).

Asimismo, será de aplicación lo dispuesto en la Ley 3/2026, de 14 de mayo, de transparencia de Euskadi, de acuerdo con lo dispuesto en la LILE, tal y como se recoge en el texto aprobado en el Parlamento Vasco.

¹² La AIPI se regula en el Real Decreto 1101/2024, de 29 de octubre, por el que se aprueba su Estatuto. En la CAE se encomienda esta función a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, de acuerdo con la Ley 3/2026 de transparencia de Euskadi.

El título VI de la LILE es aplicable a las entidades locales, a sus organismos públicos vinculados o dependientes, a las empresas públicas municipales en cuyo capital social la participación directa o indirecta de las entidades locales sea superior al cincuenta por ciento, a las fundaciones cuyo patrono fundacional sea una entidad local o cuyo patronato esté configurado de forma dominante por personas representantes de la entidad local, a los consorcios y resto de entidades instrumentales de cualquier carácter participadas mayoritariamente por capital público local o cuya posición dominante sea de una entidad local.

Asimismo, estarán obligadas a aplicar las normas de publicidad activa (Capítulo II del Título VI) aquellas entidades privadas que durante un ejercicio presupuestario perciban de las entidades locales vascas ayudas o subvenciones que, en su conjunto, alcancen una cuantía superior a los cien mil euros o cuando al menos el cuarenta por ciento de sus ingresos anuales tenga el carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo cinco mil euros.

Cuando se trate entidades sin ánimo de lucro cuyos fines sean de interés social, cultural, lingüístico o medioambiental y cuyo presupuesto sea inferior a cincuenta mil euros, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la LILE en esta materia podrá realizarse usando medios electrónicos de las entidades ocales de las que procedan la mayor parte de las aportaciones y ayudas.

En todo caso cualquier persona física o jurídica, distinta de las enumerados en los apartados precedentes, que preste servicios públicos o ejerza potestades administrativas estará, previo requerimiento, obligada a suministrar a la administración local o sus entes instrumentales, toda la información que sea necesaria para el cumplimiento por parte de la entidad local de las obligaciones previstas en el citado Título VI.

La LTBG estatal establece un estándar mínimo de obligaciones que todas las entidades locales de la CAPV han de cumplir a partir del día 10 de diciembre de 2015.

La LILE amplía esos estándares de obligaciones de transparencia añadiendo contenidos que complementan los anteriores, pero con dos matices:

- a) Los municipios vascos de hasta 2.000 habitantes y sus entidades instrumentales solo tienen obligación de cumplir los contenidos establecidos en la LTBG.
- b.) Los municipios vascos de más de 2.000 habitantes y sus entidades instrumentales deberán cumplir de forma escalonada (en función de los tramos de población) las obligaciones adicionales de transparencia que establece la LILE. El plazo escalonado, según el número de habitantes, señalado por esta Ley ya se ha cumplido para todos los supuestos.

Las ordenanzas municipales podrán ampliar esas obligaciones de transparencia de publicidad activa hasta donde estimen pertinente.

3.2.-TRANSPARENCIA. OBJETO Y ÁMBITOS

El objeto de la transparencia es la actividad político-administrativa de la entidad local, con la finalidad de que la ciudadanía tenga pleno conocimiento de cuáles son las estructuras organizativas, quiénes las componen, cuáles son sus funciones, cómo se adoptan las decisiones y en qué se emplean los recursos públicos, al efecto de poder llevar a cabo un control democrático del funcionamiento de los órganos de gobierno y administrativos, así como del sector público institucional local.

La transparencia se despliega sobre los siguientes ámbitos:

- a) Transparencia-publicidad activa
- b) Derecho de acceso a la información pública
- c) Datos abiertos y reutilización
- d) Transparencia colaborativa
- e) Transparencia intraorganizativa

Se entiende por transparencia-publicidad activa el conjunto de obligaciones de información pública que debe satisfacer de forma proactiva la entidad local como consecuencia de la aplicación de la legislación y normativa de desarrollo vigente en la materia. Se realiza por iniciativa de la propia entidad, sin necesidad de petición alguna.

Se entiende por derecho de acceso a la información pública (vertiente pasiva de la transparencia) el derecho a saber que tiene toda persona o entidad en relación con la actividad pública realizada por los órganos de gobierno, la administración local o las entidades del sector público institucional. El ejercicio del derecho de acceso está sometido a petición y limitado a la persona solicitante.

Las entidades locales tienen la obligación de fomentar la reutilización de la información pública, con carácter libre salvo en supuestos tasados, con el objetivo de que la ciudadanía pueda hacer uso de los datos de libre disposición que obren en poder de aquellas, generando de este modo un valor social añadido de los datos públicos

El portal de transparencia o, en su defecto, la página web de la entidad local, establecerá los canales e instrumentos necesarios para hacer efectiva la participación ciudadana, especialmente en lo que afecta a la participación en procesos deliberativos, consultas ciudadanas de carácter telemático y formulación de sugerencias, propuestas, quejas o denuncias sobre la gestión y el funcionamiento de los servicios públicos municipales (transparencia colaborativa).

La transparencia es un principio de actuación de la organización administrativa local, por su sector público institucional y, particularmente, por los cargos y personas empleadas públicas que prestan sus servicios en la entidad local (transparencia intraorganizativa).

3.3. TRANSPARENCIA -PUBLICIDAD ACTIVA. INFORMACIÓN EXIGIBLE

La LILE (artículos 52 a 58) contiene, para los municipios de más de 2.000 habitantes y sus entes instrumentales, unas exigencias de transparencia-publicidad activa mucho más elevadas que las obligaciones establecidas en la Ley estatal de transparencia (LTBG).

Además, sistematiza de otro modo esas exigencias, atendiendo a la estructura y funciones de los ayuntamientos:

- a) Información institucional y organizativa:
 - Órganos necesarios y complementarios (sus titulares, composición, órdenes del día, acuerdos).
 - Responsables políticos y equipos de gobierno.

- Planes de gobierno, mandato o actuación municipal.
- Régimen de dedicación de alcaldes, alcaldesas, concejales y concejales.
- Relación de puestos de naturaleza eventual.
- Declaraciones de bienes y actividades de representantes locales.
- Información sobre grupos políticos municipales.
- Estructura organizativa de la entidad con mención específica a puestos directivos, su perfil y trayectoria profesional.
- Órganos consultivos y de participación social.
- Entidades instrumentales, sus responsables y estructura organizativa.
- Planes y programas de sus diferentes estructuras organizativas.
- Dirección, teléfonos, modos de comunicación con representantes electos y directivos y canales de atención a ciudadanía y participación ciudadana.

b) Información jurídico-normativa:

- Proyectos de ordenanzas, reglamentos y de presupuestos, desde su aprobación inicial.
- Acuerdos de los órganos municipales.
- Informes y dictámenes de órganos consultivos.
- Memoria y conclusiones del proceso de participación ciudadana.
- Proceso participativos iniciados, en curso y concluidos.

c) Información de políticas públicas locales y de la cartera de servicios:

- Difusión y publicación de cartera de servicios, indicando prestaciones y su coste.
- Precios públicos.
- Información agregada sobre determinados servicios (mantenimiento y obras, seguridad y protección civil, recogida y tratamiento de residuos, gestión del agua, limpieza viaria, actividades económicas y licencias, urbanismo y medio ambiente, cultura y deporte, servicios sociales e igualdad de hombres y mujeres).

d) Información sobre gestión pública:

- Contratos formalizados, datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados, penalidades impuestas, contratos resueltos, publicación agregadas trimestral de contratos menores (ver, a estos efectos el apartado 3.4 siguiente).
- Convenios suscritos.
- Encomiendas de gestión.
- Subvenciones y ayudas públicas concedidas.

e) Información sobre el personal al servicio de las entidades locales:

- Publicidad de las ofertas de empleo público y su grado de ejecución y de todos los procesos selectivos.
- Cursos y programas de formación.
- Órganos de representación sindical y número de personas liberadas con mención de su crédito horario.
- Relaciones de puestos de trabajo que incorporen un cuadro sinóptico con la retribución individualizada por categoría.
- Resoluciones del órgano competente de las declaraciones de compatibilidad.

f) Información económico-financiera y presupuestaria:

- Presupuestos de modo claro, sencillo y gráfico.
- Cuentas anuales.
- Cumplimiento objetivos estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Información básica de ingresos y gastos.
- Plazos de cumplimiento pago a proveedores.
- Relación de bienes patrimoniales inmuebles.
- Retribuciones de los representantes políticos y cargos directivos, así como las indemnizaciones al dejar el cargo.

g) Información de interés general:

- Se publicará además información de interés general para la ciudadanía y se darán a conocer los diferentes canales por los que se ofrecen los servicios de atención ciudadana y para la participación.

Las agendas de los cargos electos no constituyen una obligación de publicidad activa derivada de la normativa de transparencia aplicable a las entidades locales de Euskadi, si bien nada impide que sea considerada como buena práctica.

3.4.- TRANSPARENCIA-PUBLICIDAD ACTIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

La LILE (artículo 55) incluye las obligaciones mínimas de transparencia en materia de contratación como un apartado dentro de la información sobre gestión pública.

No obstante, habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 63 de la LCSP (que deja sin efecto el artículo 8.1 a LTBG) que establece un conjunto de obligaciones mínimas más exigentes que las establecidas en la LILE. Se trata de obligaciones mínimas por lo que pueden ampliarse en virtud de legislación autonómica u ordenanza municipal.

El artículo 63 de la LCSP establece, en primer lugar, una serie de requisitos que se deben cumplir en relación con la información que ha de alojarse en el perfil del contratista:

- a) El acceso a la información del perfil del contratante será libre, no requiriendo identificación previa.
- b) Toda la información se publicará en formatos abiertos y reutilizables, y permanecerá accesible al público durante un periodo de tiempo no inferior a 5 años, sin perjuicio de que se permita el acceso a expedientes anteriores ante solicitudes de información.
- c) El sistema informático que soporte el perfil de contratante deberá contar con un dispositivo que permita acreditar fehacientemente el momento de inicio de la difusión pública de la información que se incluya en el mismo.

En segundo lugar, establece las siguientes obligaciones mínimas de información sobre la contratación:

- a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.
- b) El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el IVA.
- c) Los anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, los anuncios de modificación y su justificación, los anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos de proyectos, con las excepciones establecidas en las normas de los negociados sin publicidad.
- d) Los medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato y los enlaces a esas publicaciones.
- e) El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o, en el caso de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación correspondiente, el informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, en su caso, los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad y, en todo caso, la resolución de adjudicación del contrato.
- f) La decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento del procedimiento de adjudicación, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos.
- g) La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el IVA, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario. Quedan exceptuados de la publicación aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

- h) Los procedimientos anulados, la composición de las mesas de contratación que asistan a los órganos de contratación, así como la designación de los miembros del comité de personas expertas o de los organismos técnicos especializados para la aplicación de criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor en los procedimientos en los que sean necesarios.
- i) El cargo de las personas miembros de las mesas de contratación y de los comités de expertos, no permitiéndose alusiones genéricas o indeterminadas o que se refieran únicamente a la administración, organismo o entidad a la que representen o en la que prestasen sus servicios. Se publicarán las razones que motiven la elección de las personas asesores externas que resulten seleccionadas (art. 115.1).
- j) La formalización de los encargos a medios propios cuyo importe fuera superior a 50.000 euros, IVA excluido. La información relativa a los encargos de importe superior a 5.000 euros deberá publicarse al menos trimestralmente. La información que debe publicarse para este tipo de encargos será, al menos, su objeto, duración, las tarifas aplicables y la identidad del medio propio destinatario del encargo, ordenándose los encargos por la identidad del medio propio.
- k) Las consultas preliminares del mercado que se realicen, en su caso, deberán constar en un informe. En el informe se relacionarán los estudios realizados y sus autores, las entidades consultadas, las cuestiones que se les han formulado y las respuestas a las mismas. Este informe estará motivado, formará parte del expediente de contratación y estará sujeto a las mismas obligaciones de publicidad que los pliegos de condiciones (artículo 115.3 LCSP).
- l) Anuncio de modificación de contrato durante su vigencia, en el plazo de 5 días desde su aprobación, que deberá ir acompañado de las alegaciones del contratista y de todos los informes que, en su caso, se hubieran recabado con carácter previo a su aprobación, incluidos aquellos aportados por el adjudicatario o los emitidos por el propio órgano de contratación.

3.5.- PORTAL DE TRANSPARENCIA O WEB INSTITUCIONAL

Las entidades locales que agrupen una población superior a 20.000 habitantes deberán disponer de un portal de transparencia (Artículo 61.2 y Disposición transitoria sexta LILE).

En el resto de entidades locales, si no se dispone de portal de transparencia se deberá contar con un espacio específico en la propia web institucional a través del cual se facilitará a la ciudadanía y a las entidades el acceso a toda la información pública derivada de las obligaciones de transparencia establecidas en la legislación o normativa aplicable, así como cualquier otra que quiera añadir voluntariamente la propia entidad local con el fin de difundir la actividad de sus órganos de gobierno o de la propia administración.

Se deberá habilitar un espacio para que la ciudadanía realice propuestas y sugerencias en relación con la información demandada, la puesta a disposición y los formatos, programas o lenguajes informáticos empleados. Este espacio podrá también habilitar la participación en el desarrollo de las aplicaciones informáticas relativas a la apertura y reutilización de datos.

3.6- OBJETO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Se entiende por información pública 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 y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

- a) Incluye a los procedimientos abiertos o en curso.
- b) La información ha de estar en poder de la entidad local.
- c) No se puede obligar a reelaborar la información.
- d) Se considera que determinados contenidos o documentos no tienen la consideración de información pública, bien porque la información está en trámite de elaboración o bien porque es una información auxiliar o de apoyo.
- e) Se trata de contenidos o documentos que obren en poder de la entidad local sin que tenga importancia quién sea el autor o autora del contenido o documento.

3.7- TITULARIDAD UNIVERSAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Es un derecho de titularidad universal: todas las personas, físicas y jurídicas, y también las extranjeras. También las plataformas o redes constituidas de acuerdo con la LILE.

La persona solicitante de acceso no está obligada a motivar su solicitud, por lo que la misma puede limitarse a contener simplemente la petición de la información a la que desea acceder más sus datos personales y de comunicación mínimos establecidos de forma muy restrictiva. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.

Se ejercerá a través de procedimientos inspirados en el antiformalismo y la sencillez. La solicitud podrá presentarse, en cualquiera de las lenguas cooficiales, por cualquier medio que permita tener constancia de:

- a) La identidad de la persona solicitante.
- b) La información que se solicita.
- c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones.
- d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.

3.8.- DERECHO DE ACCESO DE LAS PERSONAS INTERESADAS EN EL PROCEDIMIENTO

En atención a la condición subjetiva de la persona solicitante, podemos distinguir entre el derecho genérico de la ciudadanía, que se regirá por lo dispuesto en la normativa básica sobre transparencia, y el derecho de las personas interesadas que se regirá por lo dispuesto en la normativa básica sobre procedimiento administrativo común.

El artículo 13 d) LPACAP recoge, como derecho de la ciudadanía, el acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la LTBG.

La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de personas interesadas en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. Y se

regirán por su normativa específica y, con carácter supletorio, por la LTBG, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información (Disposición adicional primera LTBG).

A estos efectos, en el artículo 53 LPACAP se relacionan aquellos derechos adicionales que tienen las personas interesadas en un procedimiento administrativo, además de los que se señalan para la ciudadanía en general en el artículo 13 de la misma ley.

También la LILE (artículo 62.12) contiene una referencia de interés en esta materia al disponer que los expedientes terminados tendrán la consideración de información pública de libre acceso por cualquier ciudadano o ciudadana, sin que sea preciso ostentar la condición de persona interesada.

3.9.- DERECHO DE ACCESO DE LOS CONCEJALES Y DE LAS CONCEJALAS

El concejal o la concejala puede acceder a la información obrante en el ayuntamiento por una doble vía: o bien a título de cargo electo o bien a título de persona. Se trata de vías distintas que tienen reglas diferentes. En el primer caso será de aplicación lo que dispone la LBRL (artículos 46.b y 77) y el ROF (artículos 14 y 15 o, en su caso el ROM) y en el segundo caso habrá de estarse a lo que señala la legislación de transparencia.

El empleo de la vía en ejercicio del derecho de acceso a la información que disponen las concejalas y los concejales como parte sustantiva de la efectividad de su derecho fundamental de ejercicio de funciones públicas, impedirá que alternativamente se use para el mismo objeto o finalidad y por la misma persona el derecho de acceso a la información pública establecido en la legislación vigente en materia de transparencia.

No cabe acudir a la técnica del “espiguelo” consistente en seleccionar las normas más favorables de distintos cuerpos normativos para dotarse, de esta manera, de un régimen “ad hoc” y desvinculado de los cauces legales establecidos para la creación de un derecho.

Para mayor información en esta materia consultar la Guía básica de EUDEL para la toma de decisiones en materia de organización de los ayuntamientos de Euskadi

3.10- LÍMITES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Podrá limitarse el acceso cuando suponga un perjuicio para la seguridad pública, prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales, así como la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control y la protección del medio ambiente, entre otros (artículo 14 LTBG).

Las excepciones al derecho de acceso previstas en la Ley deberán ser interpretadas de manera restrictiva, serán de aplicación directa sin que sea necesario que sean alegadas y podrán ser salvadas con el consentimiento del afectado o protegido por las mismas.

La STS 1119/2025, de 11 de septiembre, reconoce el derecho al acceso al código fuente de una aplicación informática cuando las administraciones hacen uso de sistemas informáticos de toma de decisiones automatizadas en el ejercicio de las potestades públicas

(transparencia algorítmica), sin que en ese caso concreto (bono social) puedan ser aplicados los límites relativos a seguridad pública y propiedad intelectual

Cabe el acceso parcial a la parte de la información no afectada por el límite, con omisión de la parte afectada por la excepción que es confidencial.

En el caso de que la información solicitada contenga, junto con el contenido solicitado, información afectada por algunos de los límites, debe disociarse la información que se considere accesible y facilitar ésta.

La aplicación de los límites al derecho de acceso no es automática, sino que requiere de la realización previa de un test de daño y del interés público la excepción se debe apreciar caso por caso.

La aplicación de una excepción exige motivación reforzada en la resolución denegatoria.

3.11.- SISTEMA DE GARANTÍAS DE LA TRANSPARENCIA

En todo caso, el sistema de garantías de la transparencia se cierra con dos elementos que conviene tener presentes:

- a) El incumplimiento reiterado de las obligaciones de transparencia activa o de resolver en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en la LTBG, tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de su aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora. Por su parte, la Ley de transparencia de Euskadi, sí contiene un régimen de infracciones (muy graves, graves y leves) imputables a los sujetos públicos y privados, así como las sanciones correspondientes. Estas serán aplicables de conformidad con el régimen disciplinario correspondiente al personal empleado público o atendiendo a las establecidas en la propia ley en el caso de altos cargos, entidades privadas o corporaciones de derecho público.
- b) La denegación de las solicitudes de acceso a la información pública o la no respuesta (silencio) de las mismas podrá ser objeto de interposición de una reclamación potestativa ante la Autoridad vasca de transparencia-Gardena (órgano que en la Ley de Transparencia de Euskadi sustituye a la Comisión vasca de acceso a la información pública), cuya presidencia es elegida por el Parlamento Vasco por mayoría de tres quintas partes de sus miembros.

La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquél en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada. Contra las resoluciones de Gardena sólo cabrá interponer recurso contencioso-administrativo.

Asimismo, cualquiera de las partes podrá solicitar a Gardena el inicio de un procedimiento de mediación cuando se presente ante esta una reclamación del derecho de acceso a la información pública. El procedimiento deberá sustanciarse en el plazo máximo de un mes.

3.12 PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. NORMATIVA APLICABLE

La normativa aplicable más significativa en materia de protección de datos personales es la siguiente:

- a) Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Al tratarse de un Reglamento no necesita transposición al ordenamiento jurídico español, por lo que su contenido es directamente aplicable (RGPD).
- b) Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.
- c) Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.
- d) Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos.
- e) Ley 16/2023, de 21 de diciembre, de la Autoridad Vasca de Protección de Datos.

3.13.- LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El derecho a la protección de datos es un derecho fundamental autónomo, distinto del derecho a la intimidad, que se traduce en un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona frente a las potenciales agresiones a la dignidad y a la libertad de la persona provenientes de un uso ilegítimo del tratamiento mecanizado de datos (STC 292/2000, de 30 de noviembre).

El derecho a la intimidad hace referencia al ámbito reservado a la esfera de la vida privada de la persona mientras que el derecho a la protección de datos no solo se refiere al tratamiento de datos personales privados, sino que extiende su amparo a cualquier dato personal con incidencia en algún derecho de la persona.

Dato personal es toda información sobre una persona física identificada o identificable. Esta última es aquella persona cuya identidad puede determinarse directa o indirectamente mediante un identificador, como puede ser un nombre, número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social (artículo 4 RGPD).

No todos los datos personales son iguales. Existen categorías especiales de datos personales que gozan de sobreprotección (datos que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la afiliación sindical, el tratamiento de datos genéticos y datos biométricos, los datos relativos a la salud o la vida sexual o a las orientaciones sexuales).

3.14.- ADAPTACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES AL RGPD

A continuación, se señalan los pasos que, como mínimo, se han de seguir en una entidad local para adaptar a las exigencias derivadas del RGPD:

- 1.- Designar delegado o delegada de protección de datos
- 2.- Establecer el registro interno de tratamientos
- 3.- Revisar la legitimación de los tratamientos
- 4.- Revisar la información que se ofrece a los interesados
- 5.- Revisar los procedimientos de ejercicio de derechos
- 6.- Revisar los contratos con encargados de tratamiento
- 7.- Efectuar análisis de riesgos y revisar las medidas de seguridad
- 8.- Determinar la necesidad de efectuar evaluación

3.15.- ROLES EN MATERIA DE TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES

Los roles del tratamiento de datos personales más significativos son los siguientes:

- 1.- Persona interesada: persona física cuyos datos personales son objeto de tratamiento.
- 2.- Responsable de tratamiento: persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento. Los fines del tratamiento han de responder a la pregunta “¿para qué queremos realizar el tratamiento de datos personales? Los medios hacen referencia a qué elementos utilizaremos para realizar el tratamiento (software, medios automatizados, etc.).
- 3.- Encargado o encargada de tratamiento: persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento, siguiendo las directrices que éste le proporcione.
- 4.- Delegado o delegada de protección de datos con funciones de asesoramiento y vigilancia del cumplimiento de la norma.

La relación responsable y encargado o encargada debe formalizarse mediante un contrato de encargo de tratamiento, que recoja aspectos tales como los datos personales que tratará el encargado o encargada, la asistencia al responsable ante petición de ejercicio de derechos por parte de las personas interesadas, la adopción de medidas de seguridad o qué pasará con los datos personales cuando finalice la relación entre ambos.

3.16.- EL DELEGADO O LA DELEGADA DE PROTECCIÓN DE DATOS

Tanto la LOPD como el RGPD dejan a la potestad de autoorganización local su configuración. Puede pertenecer a la organización o ser contratado o contratada, puede ser órgano unipersonal o colegiado y puede realizar sus funciones a tiempo completo o parcial.

En caso de que se trate de una persona física, la persona seleccionada deberá tener amplios conocimientos jurídicos tanto en normativa de protección de datos como en el resto de normativa sectorial que se ve afectada por ésta (LCSP, LPACAP, etc.), además de

experiencia práctica en materia de protección de datos y capacidad para desempeñar las siguientes funciones (artículo 39 RGPD):

1. Ofrecer información y asesoramiento a la persona responsable o encargada de tratamiento, así como al personal, sobre los tratamientos de datos personales que se realizan.
2. Supervisar el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos de la persona responsable o encargada de tratamiento. Esto incluye supervisar las medidas técnicas y organizativas adoptadas para garantizar el cumplimiento dentro la organización.
3. Cooperación con la autoridad de control.
4. Actuar como nexo de unión entre quien es la persona responsable del tratamiento y la autoridad de control, especialmente en el caso de que alguna persona interesada interponga alguna denuncia ante esta última, en cuyo caso será esencial la actuación del delegado o delegada de protección de datos para el buen desenlace del conflicto.

Para garantizar un adecuado desempeño de dichas funciones, la persona responsable o encargada de tratamiento, deberá proporcionarle los recursos necesarios y deberá garantizar su independencia dentro de la organización de modo que no deberá recibir instrucciones de nadie en el ejercicio de sus funciones y deberá tener acceso a cualquier documento.

Una vez determinada la figura, en cualquiera de las configuraciones señaladas, se deberá notificar la designación correspondiente a la Agencia Vasca de Protección de datos: <https://www.avpd.eus/comunicacion-del-delegado-de-proteccion-de-datos/webavpd00-content/es/>

3.17- CONFLICTO ENTRE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS

Para resolver los conflictos que pueda producirse entre la transparencia y la protección de datos personales han de aplicarse una serie de reglas:

- a) La regla general es la del libre acceso a la información pública, cuyas únicas limitaciones serán las que señale la Ley.
- b) La existencia de datos personales no ha de impedir el acceso a la información. A estos efectos, la LTBG (artículo 15) establece una diferente protección de los datos personales en función del tipo de datos de que se trate.
 - 1.- Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.
 - 2.- Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso de la persona afectada o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.
 - 3.- Con carácter general, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad

pública del órgano de que se trate. Así, en el caso de las relaciones de puestos de trabajo y retribuciones serían aquellos datos tales como el nombre, los apellidos, las funciones o puestos desempeñados, la identificación del cargo o puesto de trabajo, la dirección postal o electrónica, teléfono y fax profesionales.

4.- Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, se concederá el acceso, previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información demandada.

c) Cuando la ponderación de los derechos confirme que prevalece la protección de datos, la decisión no siempre ha de ser la denegación del acceso. En estos casos se puede acudir a técnicas de minimización de dato, anonimización o disociación de los datos de carácter personal, impidiendo la identificación de las personas afectadas.

La AEPD ha publicado una guía básica para la anonimización de datos personales disponible en: <https://www.aepd.es/documento/guia-basica-anonimizacion.pdf>

d) Cabe el acceso parcial a la información, previa omisión de la información afectada, cuando los datos personales no afecten a la totalidad de la información. En estos casos se deberá indicar qué parte de la información ha sido omitida y porqué.

3.18.- DERECHOS DE LA CIUDADANIA EN RELACIÓN CON EL TRATAMIENTO DE LOS DATOS PERSONALES

De conformidad con lo dispuesto en la LOPD y el RGPD, la ciudadanía tiene los siguientes derechos:

1. Derecho de acceso: permite a la persona interesada obtener confirmación de si se están tratando o no sus datos personales y, en caso afirmativo, obtener información sobre dichos datos y la finalidad del tratamiento.
2. Derecho de rectificación: la persona interesada tiene derecho a obtener sin dilación indebida la rectificación de los datos personales inexactos que le conciernan y a que se completen los datos personales que sean incompletos, inclusive mediante una declaración adicional.
3. Derecho de supresión (también conocido como “derecho al olvido”): permite a la persona interesada obtener la supresión de los datos personales que le conciernan sin dilación indebida cuando se dé alguna de las circunstancias previstas en la ley (por ejemplo, que los datos ya no sean necesarios para los fines para los que fueron recogidos, que se retire el consentimiento y no exista otra base jurídica para el tratamiento, o que los datos hayan sido tratados ilícitamente).
4. Derecho de oposición: la persona interesada puede oponerse al tratamiento de sus datos, excepto cuando esté basado en el interés legítimo o en la realización de una misión de interés público o ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable.
5. Derecho a la limitación del tratamiento: la persona interesada tiene derecho a obtener de quién es responsable del tratamiento la limitación del tratamiento de los datos. Normalmente este derecho se asocia a la impugnación de la exactitud de los datos personales tratados o la propia licitud del tratamiento.

6. Derecho a la portabilidad: permite a la persona interesada cuyos datos se tratan, solicitar a quién sea responsable del tratamiento que le entregue sus datos en un formato, siempre que el tratamiento se realice de forma automática y esté basado en la ejecución de un contrato o en el consentimiento.
7. Derecho a no ser objeto de decisiones individuales automatizadas, incluida la elaboración de perfiles: la persona interesada tiene derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en ella o le afecte significativamente de modo similar.

Para ejercer estos derechos, la persona interesada debe dirigirse a quién es responsable del tratamiento de la entidad que los posee. La solicitud debe ser resuelta en los plazos establecidos por la normativa, y en caso de no obtener respuesta o una respuesta satisfactoria, se puede presentar una reclamación ante la [Agencia Vasca de Protección de Datos \(AVPD\)](#).

Respecto al ejercicio de estos derechos, el RGPD y la LOPD también establecen una serie de disposiciones al respecto, como la posibilidad de ejercerlos directamente o mediante representante, la obligación por parte de quién es responsable de informar de los medios que pone a disposición para el ejercicio y la obligación de que el acceso a estos sea sencillo, así como la gratuidad del ejercicio.

3.19.- DERECHOS DIGITALES. EL CONTROL DEL USO DE DISPOSITIVOS DIGITALES POR LA ENTIDAD LOCAL

La LOPD (artículos 79 a 97) reconoce y garantiza un conjunto de derechos digitales de la ciudadanía y también de las personas empleadas públicas.

En particular, son objeto de regulación los derechos y libertades predicables al entorno de Internet como la neutralidad de la red y el acceso universal o los derechos a la seguridad y educación digital, así como los derechos al olvido, a la portabilidad y al testamento digital, la garantía de la libertad de expresión y el derecho a la aclaración de informaciones en medios de comunicación digitales.

Asimismo, cobra gran relevancia el reconocimiento del derecho a la protección de su intimidad de los trabajadores y trabajadoras y personal empleado público en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por su empleador o empleadora (artículo 87.1 LOPD)

Ahora bien, el apartado 2 del citado artículo 87 habilita a la entidad local empleadora para acceder a los contenidos derivados del uso de esos medios digitales facilitados al personal empleado público, pero únicamente con dos finalidades: controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales o estatutarias y garantizar la integridad de dichos dispositivos.

Esta habilitación tiene límites y está condicionada al cumplimiento de determinadas exigencias. En este sentido, la entidad local habrá de establecer, con carácter previo, criterios claros de utilización de los ordenadores en cuya elaboración deben participar los representantes de los trabajadores y deberá informar de ello a su personal.

Deberá establecerse si el uso con fines privados está permitido, en qué periodos de tiempo, en qué condiciones y si el ordenador puede ser objeto de controles y con qué alcance. En ausencia de esa información, la jurisprudencia determina que el personal mantiene una expectativa razonable de confidencialidad sobre los contenidos almacenados en su equipo.

Además, el acceso a ese contenido habrá de ser necesario, idóneo y proporcionado, lo que veda la posibilidad de un control indiscriminado de los medios digitales, la realización de una copia masiva de todos sus archivos y carpetas o el acceso a datos sensibles ajenos a una investigación concreta.

3.20.- DATOS ABIERTOS Y SU REUTILIZACIÓN

Los datos abiertos y su reutilización son una parte indispensable del gobierno abierto, junto a la transparencia y acceso a la información y el establecimiento de instrumentos de participación ciudadana (artículo 47 LILE).

Son datos abiertos aquellos elaborados por las administraciones públicas en un principio para su consumo pero que se ponen a disposición de la ciudadanía y del sector intermediario, en un formato abierto, reutilizable sin restricciones de derechos de autor, de patentes o de otros mecanismos.

La Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público tiene por objeto la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por los sujetos incluidos en su ámbito subjetivo de aplicación, entre los que se incluyen a las entidades locales.

En términos generales, salvo las excepciones contempladas en la Ley, los datos abiertos podrán ser reutilizables, con fines comerciales o no comerciales, se facilitarán en formato abierto, accesible y legible juntamente con sus metadatos y estarán abiertos a todos los agentes potenciales del mercado con prohibición de derechos exclusivos y de modo gratuito.

Asimismo, habrá aplicarse en esta materia lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos).

En Open Data Euskadi se publican datos abiertos del Gobierno Vasco, entes dependientes y otras administraciones forales y municipales de Euskadi. <https://opendata.euskadi.eus/sobre-opendata/-/otras-iniciativas-de-datos-abiertos-en-euskadi/>

El Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, a través de la entidad pública empresarial Red.es, promueve la apertura de la información pública y desarrollo de servicios avanzados basados en datos en la plataforma <https://datos.gob.es/es/>

4.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4.1.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA: NORMATIVA, LIBERTAD DE ELECCIÓN Y VINCULACIÓN

Por lo que respecta a la normativa específica y fundamental reguladora del derecho de participación ciudadana de aplicación en el ámbito local ha de destacarse la siguiente:

- a) LILE (artículos 67 a 82): regula el derecho de participación ciudadana y las condiciones que garanticen su efectividad en todo aquello que afecte a las personas y entidades o asociaciones, en particular en los procesos de iniciativa, impulso, ejecución y

evaluación de políticas públicas, en la elaboración de disposiciones generales o planes, así como en los procesos de toma de decisión, en aquellos asuntos de especial relevancia municipal.

- b) LBRL (artículos 69 a 72): regula de manera conjunta la información y participación ciudadana
- c) El ROM, ordenanzas de participación ciudadana y acuerdos plenarios y de otros órganos de gobierno municipales: la LILE (artículo 68) deja un amplio margen de actuación a la potestad normativa y de autoorganización local, que ha de manifestarse preferentemente a través del ROM, en cuanto a la elección de las formas, procedimiento y órganos de participación ciudadana.

El ayuntamiento y, en su caso, sus entidades del sector público determinarán libremente para cada caso concreto la modalidad o canal de participación ciudadana que se deba impulsar en los procesos de toma de decisiones municipales y en la gestión o mejora de los servicios públicos. No obstante, deberá motivar su decisión en el caso de que acuerde no llevar a cabo un proceso participativo que haya sido impulsado por las personas, entidades o agrupaciones reconocidas en el artículo 69.4 de la LILE.

Respecto del carácter vinculante para los órganos representativos, el artículo 68 de la LILE dispone que pueden tener carácter vinculante salvo que el pleno, por mayoría absoluta, o el ordenamiento jurídico establezcan lo contrario; lo que nos remite al artículo 69.2 de la LBRL que impide que tengan carácter vinculante ya que se señala que “en ningún caso podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley”.

En consecuencia, mientras no se proceda a la modificación de la LBRL (artículo 69.2), los resultados de las consultas populares no tendrán carácter vinculante para los órganos de gobierno municipales, lo que no obsta para que los grupos municipales, en el acuerdo a través del cual se apruebe la citada consulta, podrán manifestar su voluntad de aceptación o no de tales resultados en la votación final que al efecto se realice.

[Ver experiencias municipales en materia de participación ciudadana financiadas por Diputación Foral de Gipuzkoa.](#)

4.2.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS. SUPUESTOS

El artículo 78 de la LILE prevé la regulación de dos procedimientos:

- a) La iniciativa de impulso para la elaboración de acuerdos, ordenanzas y reglamentos locales
- b) La iniciativa popular para la presentación de proyectos de acuerdos, ordenanzas o reglamentos

En el primer supuesto, la junta de gobierno o alcaldía, en los municipios en los que no exista este órgano, debe analizar la compatibilidad de la iniciativa con el plan de mandato y, en su caso, con el plan anual normativo aprobado. En defecto de plan de mandato, con los ejes estratégicos si existiesen o, de lo contrario, con la orientación general de la política municipal que lleva a cabo el ayuntamiento.

La denegación de la iniciativa de impulso deberá ser motivada y comunicada expresamente a las personas o entidades promotoras. Si se aceptara, con anterioridad a la elaboración

de los textos correspondientes por el ayuntamiento, deberá ser debatida en el pleno y se exigirán con carácter previo informes de secretaría o de intervención o de ambas.

El segundo supuesto se refiere a un “texto normativo o de una propuesta de acuerdo ya redactados”, en línea con lo que se prevé en la LBRL (artículo 70 bis). Tales iniciativas deberán ser suscritas al menos por el diez por ciento de las vecinas y vecinos residentes en el municipio, cuando su población exceda de 5.000 habitantes, o el veinte por ciento para el caso de municipios de igual o inferior población; o un número menor de ciudadanos o ciudadanas, en ambos casos, si así se determina en las ordenanzas o reglamentos de participación ciudadana.

4.3.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES

En el momento que se inicie la elaboración de los presupuestos municipales, el ayuntamiento deberá llevar a cabo anualmente un proceso de consulta o de deliberación pública con el fin de definir decisiones o aspectos puntuales de gasto, en los ámbitos materiales y con el porcentaje sobre el total del presupuesto que en cada momento se establezca.

Las decisiones relativas a los ingresos municipales no podrán ser objeto de procesos deliberativos.

Los procesos deliberativos no podrán afectar el cumplimiento, por parte del ayuntamiento, de los objetivos de déficit, deuda pública, regla de gasto y periodo medio de pago a proveedores.

En el reglamento orgánico municipal o, en su defecto, mediante acuerdo municipal deben establecerse la forma, el procedimiento y el contenido.

4.4.- PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA. OBJETO

El proceso participativo de deliberación ciudadana tiene un doble objeto:

- a) Promover el debate y el contraste de argumentos entre la ciudadanía, expertos y responsables públicos, con el objeto de poder identificar y exteriorizar cuáles son las opiniones, propuestas o puntos de vista que se deban tener en cuenta en la formulación de las políticas públicas, en la toma de decisiones o en la gestión de servicios o asuntos públicos de especial relevancia.
- b) La escucha activa y la visión ampliada por parte de la administración municipal o, en su caso, de las entidades de su sector público, con la finalidad de facilitar un debate público integrado y mejorar así los procesos de toma de decisiones y de gestión de los asuntos públicos de especial relevancia que deban adoptar los órganos de gobierno municipales, incorporando las diferentes sensibilidades ciudadanas.

Los procesos participativos de deliberación ciudadana se podrán adoptar en cualquier momento del desarrollo de las políticas públicas, durante la toma de decisiones o cualquier fase de la gestión de los asuntos públicos, siempre que en todos estos casos se diriman cuestiones de especial relevancia.

A estos efectos, conviene determinar que ha de entenderse por cuestiones de especial relevancia. A falta de una definición legal, se podría señalar que son aquellos asuntos que

tienen consecuencias en la ordenación sectorial, territorial, convivencia, atención a las personas, medioambientales, o fiscales que afectan a las políticas públicas municipales e impactan sobre un número amplio de ciudadanos y ciudadanas. Asimismo, deberían tenerse en cuenta otros factores como el impacto presupuestario o el gasto en inversión.

4.5.- PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA. CONVOCATORIA Y PROMOCIÓN

De acuerdo con el artículo 76 de la LILE, se aprobará para cada proceso participativo de deliberación ciudadana un acuerdo (decreto de alcaldía), cuyo contenido habrá de determinar los siguientes extremos:

- a) La naturaleza y carácter del proceso deliberativo
- b) El tema o temas objeto de la deliberación
- c) El número máximo de participantes
- d) La condición de las personas participantes en el proceso y el título, individual o en representación, en virtud del cual intervienen
- e) La duración máxima del proceso
- f) El formato de adopción de conclusiones
- g) Las personas responsables de la dirección del proceso por parte de los diferentes niveles de gobierno
- h) Otras circunstancias que se consideran de interés

En la determinación de las personas que participen en el proceso de deliberación ciudadana se fijará de acuerdo con lo previsto en el citado acuerdo. A este respecto, sería de interés recoger en el mismo la posibilidad de incluir supuestos de insaculación o sorteo, así como tener en cuenta especialmente la perspectiva de género, edad, diversidad y cualesquiera otros criterios que salvaguarden una visión municipal plural, procurándose una representación proporcionada de todas esas variables.

Asimismo, podrán tomar parte personas expertas en el objeto de la política pública, que serán seleccionadas atendiendo a criterios de equilibrio de cada una de las posiciones defendidas por los diferentes especialistas, en función de las distintas sensibilidades o criterios que se hayan exteriorizado previamente (artículo 76.4 LILE).

También podría incluirse en el acuerdo la posibilidad de invitar a entidades o asociaciones registradas que, por su ámbito temático, estén especialmente afectadas por las políticas públicas, decisiones o asuntos de especial relevancia que se vayan a tratar. La selección de entidades a participar se hará por criterio de representación combinado, en su caso, por el método del sorteo.

Por medio del reglamento orgánico municipal u ordenanza o por acuerdo de pleno podrá regularse la iniciativa y desarrollo de estos procesos participativos (artículo 77 LILE).

4.6.- CONSULTAS CIUDADANAS. TIPOLOGÍA

De conformidad con la LILE, se distinguen tres tipos de consultas ciudadanas:

- a) Las consultas populares
- b) Las consultas sectoriales o de ámbito territorial limitado
- c) Las consultas ciudadanas abiertas de carácter local sobre políticas públicas o decisiones de especial relevancia

Consultas populares: son aquellas modalidades de consulta cuyos resultados y efectos repercuten a la totalidad de la ciudadanía, entendida esta como aquellos vecinos o vecinas empadronados en el municipio en el momento de convocarse la consulta. Estas consultas son las establecidas en el artículo 80 de la LILE.

Consultas sectoriales o de ámbito territorial limitado: son aquellas modalidades de consulta ciudadana que tienen un carácter singular y afectan a una parte de la ciudadanía, en función de su carácter sectorial sobre el que tratan o, en su caso, se proyectan sobre un ámbito territorial limitado que no puede ser identificado con el término municipal en su conjunto. Estas consultas ciudadanas son las establecidas en el artículo 81 de la LILE.

Consultas ciudadanas abiertas de carácter local sobre políticas o decisiones públicas de especial relevancia: son aquellas modalidades de consulta que se proyectan sobre políticas o decisiones públicas de carácter general o sectorial en materias exclusivamente de competencia local que ofrecen, además, unas peculiaridades procedimentales consistentes en que la votación se pueden realizar durante un espacio de tiempo definido a un máximo de quince días, consecutivos o alternos, y tienen, por tanto, naturaleza abierta. Estas consultas ciudadanas son las establecidas en el artículo 82¹³ de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

El TSJPV, en sentencia de 2 de mayo de 2018, estima el recurso de apelación formulado por el ayuntamiento de Basauri contra sentencia del juzgado de lo contencioso sobre aprobación de consulta, sin necesidad de autorización del Gobierno del Estado, al objeto de conocer la opinión de toda la ciudadanía sobre el plan especial de renovación que, sin embargo, afecta a una parte muy reducida de la población y del territorio.

Señala el Tribunal que, en las consultas ciudadanas del artículo 82 de la LILE, a diferencia de las consultas populares del artículo 80, no se exige ese quorum de mayoría absoluta y el procedimiento es más flexible y laxo: mediante el oportuno acuerdo plenario, la recepción de votos que se puede proyectar hasta un máximo de quince días consecutivos o alternos y la votación que podrá realizarse en papel o mediante sistemas telemáticos.

¹³ El Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 11 de enero de 2017 (publicado en el BOPV de 17 de febrero de 2017 mediante resolución de 12 de enero de 2017 del Viceconsejero de Régimen Jurídico), establece que ambas partes consideran que el artículo 82 de la LILE ha de interpretarse en el sentido de limitar su aplicación, en este caso respecto de las consultas locales, a las consultas municipales a que se refiere el artículo 81, es decir, a las consultas de naturaleza sectorial o de ámbito territorial limitado, excluyendo por tanto la aplicación de lo dispuesto en los artículos 81 y 82 a aquellas consultas cuyo destinatario incluya al conjunto de los ciudadanos que tiene reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial, es decir, el cuerpo electoral de dicho ámbito.

Las consultas populares devienen más idóneas para aquellos asuntos de competencia propia municipal y de carácter local, de especial relevancia para toda la comunidad vecinal, quedando el instrumento de participación descrito en el art. 82 para aquellas consultas sobre asuntos de especial relevancia que, sin tratar temas de interés solo para una parte de la ciudadanía, entrañan una afectación reducida, de menor intensidad, ya por la materia, ya por su escasa incidencia en unos sectores de la población sobre otros, aun cuando la consulta se realice a todo el cuerpo electoral.

No puede fundarse, únicamente, en la participación de todos los vecinos la exigencia de acudir al procedimiento de consulta popular, debiendo incardinarse, además, en el concepto jurídico indeterminado “de especial relevancia para los intereses de la comunidad vecinal”.

4.7.- CONSULTAS POPULARES.

De conformidad con la legislación básica de régimen local, los alcaldes o alcaldesas, previo acuerdo por mayoría absoluta del pleno y autorización del Gobierno del Estado, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de la comunidad vecinal, con excepción de los relativos a ámbitos vedados en la legislación básica de régimen local.

El sometimiento a consulta popular se llevará a cabo por lo que respecta al procedimiento, requisitos y garantías, de conformidad con lo establecido en la LILE, en el ROM, así como, en su caso, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente

La convocatoria de este tipo de consultas corresponderá al alcalde o alcaldesa, previo acuerdo plenario que contendrá como mínimo el texto íntegro de la disposición o la política o decisión pública que se someta a consulta, la pregunta o preguntas que se someten a consulta y la fecha en que ésta haya de celebrarse, entre noventa días y un año siguientes a la previa publicación de la convocatoria en el boletín oficial del territorio histórico correspondiente.

Aun cuando el apartado 80.5 de la LILE contempla que, excepcionalmente, los menores de edad que tengan al menos 16 años y las persona residentes extranjeras puedan participar en las consultas populares, el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-CAPV, de 11 de enero de 2017, señala que ese apartado debe interpretarse que se refiere a las consultas sectoriales o de ámbito territorial limitado (art. 81)

Mientras no se proceda a la modificación de la LBRL (artículo 69.2), los resultados de las consultas populares no tendrán carácter vinculante para los órganos de gobierno municipales, lo que no obsta para que los grupos municipales, en el acuerdo a través del cual se apruebe la citada consulta, podrán manifestar su voluntad de aceptación o no de tales resultados en la votación final que al efecto resulte, en su caso.

[Ver consultas locales populares oficiales celebradas en Euskadi](#)

4.8.- CONSULTAS SECTORIALES O DE ÁMBITO TERRITORIAL LIMITADO.

Los municipios podrán llevar a cabo consultas singulares que solo afecten a una parte de la ciudadanía, en función del tema sectorial a tratar o, en su caso, del ámbito territorial en el que las mismas se despliegan.

Se entiende por consulta sectorial aquella que se despliega sobre una problemática concreta y que solo afecta a una parte de los ciudadanos o ciudadanas o a una parte de quienes sean residentes en el municipio.

Se entiende por consulta territorial aquella que se despliega sobre una parte del municipio, ya sea un barrio, entidad local menor o distrito municipal.

La convocatoria de estas consultas será competencia del alcalde o alcaldesa, previa su aprobación por el pleno por mayoría absoluta.

En estas consultas, en función de la materia objeto de la misma y de acuerdo con lo establecido en el presente reglamento orgánico, podrán tomar parte las personas extranjeras y las personas mayores de 16 años empadronadas en el municipio. En este caso, el censo de personas votantes se complementará con el padrón municipal, siendo competencia de la secretaría del ayuntamiento realizar tal adaptación.

En todo caso, se deberá garantizar que en estos procesos se respetan los principios de pluralismo político e imparcialidad, así como la plena salvaguarda de los derechos de voto en condiciones de igualdad. Será competencia de la persona titular de la alcaldía velar por el pleno respeto a esos principios y poner todos los medios para garantizar la correcta ejecución de estos procesos.

La decisión relativa al sistema de voto en dichos procesos (papel o sistema electrónico) corresponderá a la entidad local (alcaldía) que resolverá tomando en consideración las características de su población y ámbito, debiendo facilitar que toda persona con derecho a participar pueda realizarlo con las garantías suficientes.

Aunque nada señala la LILE, ha de entenderse que los resultados de las consultas no tendrán en ningún caso carácter vinculante para el gobierno local (artículo 69.2 de la LBRL). No obstante, si la decisión final se apartara de los resultados de la consulta abierta, se deberán motivar expresamente las causas que justifican tal acuerdo. En cualquier caso, los grupos municipales, en el acuerdo a través del cual se apruebe la citada consulta, podrán manifestar su voluntad de aceptación o no de tales resultados en la votación final que al efecto resulte, en su caso.

4.9.- CONSULTAS ABIERTAS SOBRE POLÍTICAS O DECISIONES PÚBLICAS.

Las consultas ciudadanas abiertas de carácter local sobre políticas o decisiones públicas son aquellas modalidades de consulta que se proyectan sobre políticas o decisiones públicas de carácter general o sectorial en materias exclusivamente de competencia local que no tienen un impacto general lo suficientemente relevante como para plantear la necesidad de llevar a cabo una consulta popular. Su nota distintiva es que ofrecen, además, unas peculiaridades procedimentales consistentes en que la votación se pueden realizar durante un espacio de tiempo definido a un máximo de quince días, consecutivos o alternos, y tienen, por tanto, naturaleza abierta. Estas consultas ciudadanas son las establecidas en el artículo 82 de la LILE

La recepción de los votos en esta modalidad de consultas se podrá proyectar hasta un máximo de quince días consecutivos o alternos, según acuerdo plenario motivado.

En estas consultas, en función de la materia, podrán tomar parte las personas extranjeras y las personas mayores de 16 años empadronadas en el municipio. En este caso, el censo de las personas votantes se complementará con el padrón municipal, siendo competencia de la secretaría general realizar tal adaptación.

La materia objeto de consulta se limitará a aquellas políticas públicas, decisiones o asuntos de la competencia de los municipios. No podrán realizarse consultas sobre aspectos vinculados con los ingresos públicos, salvo que se refieran a los aspectos de competencia municipal referidos a los tributos locales.

Se podrán plantear estas consultas en los periodos de información pública en los procesos de aprobación de ordenanzas y reglamentos.

La votación, escrutinio y control del proceso, así como otros aspectos de carácter técnico, se regirán por lo establecido en el reglamento orgánico, ordenanza o, en su defecto, acuerdo plenario

Los resultados de las consultas no tendrán, en ningún caso, carácter vinculante para el gobierno local. No obstante, si la decisión final se apartara de los resultados de la consulta abierta, se deberán motivar expresamente las causas que justifican tal acuerdo. Lo que no obsta para que, en cualquier caso, los grupos municipales, en el acuerdo a través del cual se apruebe la citada consulta, podrán manifestar su voluntad de aceptación o no de tales resultados en la votación final que al efecto resulte, en su caso.

4.10.- INICIATIVA INSTITUCIONAL PARA PROMOVER CONSULTAS

Mediante reglamento orgánico municipal o, en su caso, acuerdo plenario puede regularse la iniciativa institucional de promoción de consultas ciudadanas.

La citada iniciativa puede corresponder a la alcaldía o a los grupos políticos municipales y deberán tener por objeto específico asuntos de especial relevancia para el municipio, para un colectivo específico de personas o para un determinado territorio.

La propuesta o proposición de consulta debería ir acompañada de la siguiente documentación:

- a) Texto concreto de la pregunta o preguntas, así como, en su caso, de las alternativas o propuestas que se formulen.
- b) Memoria explicativa de las razones que justifican la oportunidad y conveniencia y especial relevancia de la consulta.
- c) Ámbito competencial, personal o territorial, en su caso, de realización de la consulta.

Una vez presentada la documentación expuesta, por parte de la secretaría del ayuntamiento se debería calificar la modalidad de consulta ciudadana de que se trate, a efectos de aplicar el régimen jurídico que corresponda.

La aprobación de la propuesta o proposición de iniciativa de consulta institucional será competencia del pleno.

4.11.- INICIATIVA CIUDADANA PARA PROMOVER CONSULTAS

Las iniciativas ciudadanas para promover consultas populares (artículo 80 LILE) deberán ser suscritas, al menos, por el diez por ciento de los y las vecinas empadronadas en el municipio si éste es de más de 5.000 habitantes, o por el veinte por ciento si se trata de municipios de igual o inferior población (artículo 80.4 LILE). En tal caso, el ayuntamiento abrirá el procedimiento de tramitación y lo concretará.

Conviene establecer un plazo máximo (no más allá de 90 días naturales) para su realización desde la entrega de los pliegos de firmas.

Corresponde al pleno la aprobación de la realización de la consulta.

5.- FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO (DIGITAL)

5.1.- NORMATIVA Y ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN

La regulación de esta materia ha de buscarse, fundamentalmente, en LPACAP y en LRJSP.

Asimismo, deberán aplicarse el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que desarrolla lo dispuesto en las leyes anteriores y el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público.

Además, habrá de tenerse en cuenta, en su caso, tanto la normativa autonómica (Ley 5/2022, de 23 de junio, de gestión documental integral y patrimonio documental de la Comunidad Autónoma del País Vasco y Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco) que sea de aplicación como lo dispuesto en los reglamentos y ordenanzas municipales.

La LPACAP está en vigor desde 2 de octubre de 2016. No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de octubre de 2020.

Esta normativa se aplicará tanto al ayuntamiento como a su sector público institucional. No obstante, a las sociedades mercantiles y otras entidades de derecho privado vinculadas o dependientes les será de aplicación cuando ejerzan potestades administrativas y en aquellos contenidos que así se determine por la legislación o normativa municipal.

En materia de inteligencia artificial deberá aplicarse el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

5.2.- SUJETOS OBLIGADOS A RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LA ENTIDAD LOCAL

Estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con la administración local para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

- a) Las personas jurídicas (empresas).
- b) Las entidades sin personalidad jurídica (comunidades de propietarios y propietarias, asociaciones, etc.).
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las administraciones públicas en ejercicio de dicha actividad profesional (abogacía, ingeniería o arquitectura). En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios, notarias, registradores y registradoras de la propiedad y mercantiles.
- d) Quienes representen a una persona interesada que esté obligada a relacionarse electrónicamente con la administración.
- e) El personal empleado de la administración local para los trámites y actuaciones que realicen por razón de su condición de personal empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por la misma.
- f) Además, la entidad local podrá establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. Así, por ejemplo, para participar en los procesos selectivos de acceso a la condición de personal empleado público, para trámites relacionados con las bolsas de trabajo de personal temporal, para gestión de subvenciones, etc.

Además de los supuestos anteriores, la legislación de la CAE puede establecer nuevos sujetos obligados relacionarse por medios electrónicos en el ámbito del sector público vasco.

Por otra parte, con carácter general, la ciudadanía tiene derecho a relacionarse con la administración local tanto de forma electrónica como presencial.

Las personas físicas tienen el derecho de elegir, en todo momento, si se comunican con el entidad local a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos y podrán modificar el medio elegido para comunicarse en cualquier momento.

En todo caso, las administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, estarán obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes. Esta misma obligación será de aplicación a las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las administraciones cuando actúen en el ejercicio de potestades administrativas.

5.3.- OBLIGACIONES DE LOS CARGOS ELECTOS LOCALES EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN ELECTRÓNICA

Los cargos electos tienen derecho a relacionarse electrónicamente con la entidad local de cuya corporación forma parte, pero no figuran entre los sujetos obligados incluidos en la LPACAP. No obstante, esta obligación puede establecerse mediante la normativa local correspondiente o por disposición legal.

El acceso directo a la información municipal, sin necesidad de acreditar que se está autorizado, se regula en el artículo 15 del ROF, pero ha de tenerse en cuenta que los documentos propios del expediente administrativo se contendrán en formato electrónico, por lo que, para acceder a su contenido, bastará que los cargos electos consulten los mismos a través de la plataforma de gestión documental de la que disponga la corporación; que requiere una identificación a través de atribución de usuario y contraseña.

En todo caso, los cargos electos tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se le faciliten para el desarrollo de su labor y deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del cargo sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros.

5.4.- ÓRGANOS MUNICIPALES COMPETENTES

La distribución de competencias en esta materia es la siguiente:

a) Pleno

Es de competencia del pleno la aprobación de la ordenanza de administración digital o electrónica y sus modificaciones, así como de todos los instrumentos normativos y de planificación estratégica.

b) Alcaldía

Corresponde a alcaldía el resto de las competencias en materia de administración electrónica y, en particular:

1. El impulso y dirección de procesos de implantación del procedimiento electrónico.
2. La adopción de las medidas necesarias para adaptar la organización y funcionamiento de la administración municipal.
3. La creación de la sede electrónica, del registro electrónico general.
4. La aprobación de los documentos derivados de la normativa de seguridad y de interoperabilidad y la creación, en su caso, de la figura del delegado/a de protección de datos, de la comisión de seguridad del de los órganos que se encarguen de la coordinación de esas tareas.
5. La adopción de las medidas precisas en relación con los sistemas de identificación y firma electrónica.
6. La aprobación de las normas de política de gestión documental y archivo electrónico.
7. La adopción de las resoluciones oportunas en otras materias atribuidas que tenga expresamente atribuidas o que no sean competencia expresa de pleno.

5.5.- DERECHOS DE LA CIUDADANÍA Y ASISTENCIA EN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS

La ciudadanía (no solo las personas interesadas en el procedimiento) tiene los siguientes derechos:

- a) A relacionarse con la entidad local a través de medios electrónicos y a elegir en todo momento si se relacionan por medios electrónicos o no y a modificar dicha elección en cualquier momento en el caso de las personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con el mismo.
- b) A acceder a la información administrativa, registros y archivos a través de medios electrónicos.
- c) A no presentar documentos originales, salvo si, excepcionalmente, la normativa establece lo contrario. En este caso tendrán derecho a obtener copias auténticas de documentos originales.
- d) A no presentar datos y documentos que no sean realmente necesarios para el procedimiento, que ya estén en poder de la administración o que hayan sido elaborados por ésta. La STS 7/2023, 12 de enero señala que, salvo oposición expresa de la persona interesada, no puede ser requerido a la aportación de documentos en los que funda la solicitud, cuando éstos obran ya en poder de las administraciones o han sido elaborados por ellas, teniendo éstas obligación de solicitarlos de la correspondiente administración a través de interconexión telemática.
- e) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica.
- f) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones.
- g) A pagar a través de medios electrónicos.
- h) A recibir asistencia en el uso de los medios electrónicos por parte de la entidad local que comprenderá, en cualquier caso, los servicios relativos a identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y la obtención de copia auténticas.

Si alguno de estas personas interesadas no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por personal funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que la persona interesada que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el personal funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

A esos efectos, deberá crearse un registro, interoperable e interconectado con los de las restantes administraciones, en el que habrán de constar, al menos, el personal funcionario habilitado para la identificación o firma electrónicas que presten servicios de asistencia en materia de registros.

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 de la LPACAP referidos a las personas interesadas en el procedimiento administrativo.

5.6.- SERVICIOS PÚBLICOS DIGITALIZADOS

Las entidades locales deberán elaborar planes que tengan por objeto la implementación de mecanismos digitales que faciliten la accesibilidad de los vecinos y vecinas y de las empresas a los servicios públicos, promoviendo la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la prestación de los mismos (artículo 70 quater LBRL)

Asimismo, deberán crear y mantener un portal de internet de información a los vecinos y de acceso a los servicios públicos digitalizados para los que así se determine, que opere como plataforma tecnológica de comunicación entre aquellos y la administración local destinada a promover la digitalización progresiva de los servicios públicos.

En este portal deberán publicar la información que consideren adecuada a este efecto y, en su caso, la relación de servicios públicos a los que se pueda acceder por el portal o los vínculos a la información sobre el acceso a los servicios públicos disponibles en el territorio, en los términos en los que disponga la normativa autonómica.

En el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes, los servicios se prestarán con las adaptaciones y plazos de implementación correspondientes a sus especialidades en los términos que se determinen por la legislación autonómica.

5.7.- GESTIÓN ELECTRÓNICA. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La gestión electrónica (digital) tiene por objeto permitir que la entidad local pueda gestionar los asuntos públicos de su competencia. Está integrada por los siguientes sistemas de información:

- a) Sede electrónica: es la dirección electrónica, disponible para la ciudadanía que constituye el punto de acceso para el establecimiento de relaciones electrónicas con la entidad local y para la obtención de información del funcionamiento del sistema de administración electrónica de la misma. Dentro de la sede electrónica estará el catálogo de procedimientos, el registro electrónico y la carpeta ciudadana.
- b) Gestor de expedientes: comprende todos los expedientes y documentos durante su periodo de tramitación hasta que se archivan o, en su caso, se eliminan.
- c) Archivo electrónico: permite el archivo electrónico único de los expedientes y documentos correspondientes a los procedimientos finalizados.
- d) Registro electrónico de apoderamientos: permite guardar los documentos que acreditan que personas puedan representar a otras ante la administración y en qué procedimientos.
- e) Registro de funcionarios habilitados: sistema en el que constan los funcionarios que pueden identificarse, firmar de forma electrónica o presentar solicitudes en nombre de personas físicas que no tengan medios electrónicos.

5.8.- SEDE ELECTRÓNICA

La sede electrónica se creará mediante resolución de alcaldía y en ella deberá garantizarse, en todo caso, la identificación del órgano titular de la misma, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas. También se deberá garantizar la plena seguridad de la sede electrónica y de las comunicaciones realizadas a través de la misma.

No ha de confundirse sede electrónica con la página web del ayuntamiento.

5.9.- REGISTRO ELECTRÓNICO

La entidad local dispondrá de un registro electrónico general, en el que se harán los correspondientes asientos de entrada de todo documento que sea presentado en la misma y de salida de aquellos documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.

En la resolución de creación del registro electrónico general deberá especificarse el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados inhábiles y deberá ser publicada en el boletín oficial del territorio histórico y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica.

El registro electrónico general estará interconectado y será interoperable con los sistemas que permitan el intercambio de asientos electrónicos de registro entre todas las administraciones públicas.

5.10.- REGISTRO DE APODERAMIENTOS

La entidad local dispondrá de un registro general de apoderamientos, interoperable con los del resto de administraciones públicas, en el que deberán inscribirse, al menos, los de carácter general otorgados “apud acta”, presencial o electrónicamente, así como el bastanteo de poder, por quien ostente la condición de persona interesada en un procedimiento administrativo, a favor de representante, para actuar ante las administraciones públicas

5.11- EXPEDIENTE ELECTRÓNICO

El expediente electrónico estará formado por todos los documentos electrónicos que lo conforman, por los metadatos que contextualizan su información y por un índice electrónico firmado que ha de asegurar que no falta ningún documento.

El expediente electrónico puede estar formado, además de por documentos administrativos electrónicos, por copias digitales simples (digitalización de documentos que son copias) o copias digitales auténticas (digitalización de documentos originales) de documentos en soporte papel o por evidencias digitalizadas de notificaciones practicadas de manera presencial. Los documentos presentados de forma presencial deben ser digitalizados en la oficina de asistencia en materia de registros y ser incorporados al expediente electrónico.

La copia electrónica auténtica generada tiene la consideración de patrimonio documental a efectos de aplicación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español o la normativa autonómica correspondiente.

5.12- ARCHIVO ELECTRÓNICO

Todos las entidades locales deberán contar con un archivo electrónico único como sistema de almacenamiento de los documentos electrónicos que corresponden a procedimiento finalizados y todos aquellos documentos con valor probatorio creados al margen de un procedimiento administrativo y están obligados a disponer del personal cualificado y de los medios necesarios para prestar los servicios de archivo en los términos de la LGDIPD.

A estos efectos, podrán mancomunar con otras entidades municipales o supramunicipales los medios siempre bajo la condición de que sus fondos documentales queden correctamente diferenciados, identificados y contextualizados

Reglas que ha de cumplir el archivo electrónico municipal:

- a) Como regla general, todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos.
- b) Los documentos electrónicos deberán conservarse en todo caso en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará, en todo caso, la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.
- c) Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados.

La eliminación de documentos electrónicos necesita autorización de acuerdo con la normativa aplicable. Cada administración pública regulará los períodos mínimos de conservación de los documentos electrónicos, que formen parte del expediente.

La Comisión de valoración, selección y acceso a los documentos de la CAE tiene entre sus funciones analizar y validar las propuestas de los calendarios de conservación y acceso de las series y los documentos presentados por las entidades locales y determinar los documentos que se conservarán o eliminarán, total o parcialmente.

Los documentos de los cargos públicos tendrán el mismo tratamiento que el resto de los documentos de titularidad pública y, una vez cesados, deberán entregar en el sistema de archivo los documentos de titularidad pública que obren en su poder o, en caso de que deban transmitirse a su sucesor en el ejercicio del cargo, se levantará acta de la transmisión (artículo 8 de la Ley 5/2022).

5.13.- SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN Y FIRMA ELECTRÓNICA

Por lo general, la identificación electrónica ante las administraciones públicas se puede hacer a través de 2 tipos de sistemas:

- a) Sistemas basados en certificados electrónicos que proceden de entidades de certificación acreditadas y permiten, además de la identificación, firmar electrónicamente.
- b) Sistemas de clave concertada basados en usuario y contraseña, y requieren que la persona usuaria se haya registrado con anterioridad. Permiten la identificación, pero no firmar electrónicamente.

Hemos de diferenciar los sistemas de identificación y firma electrónica de a entidad local, como tal, de aquellos referidos a la ciudadanía.

a) Entidad local

La entidad local se podrá identificar empleando sistemas de sello electrónico basados en un certificado electrónico reconocido o cualificado de conformidad con lo que se establezca en la normativa de aplicación (reglamento europeo de firma electrónica).

Los certificados cualificados de sello electrónico deberán ser expedidos preferentemente a los órganos de la entidad local, sin perjuicio de que éste pueda disponer de un certificado cualificado a su nombre.

También podrán crearse sistemas de código seguro de verificación para que la entidad local pueda firmar de forma automatizada. Se entiende por actuación administrativa automatizada cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una administración pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.

La entidad local deberá facilitar a los titulares de órganos administrativos y personal sistemas de identificación y de firma electrónica avanzada basados en un certificado electrónico o cualificado en atención al nivel de seguridad exigido por las actuaciones que hayan de realizar.

A este respecto, la actuación de la entidad local, órgano, organismo público o entidad de derecho público, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica del titular del órgano o empleado público.

b) Ciudadanía

Los ciudadanos y ciudadanas podrán identificarse y firmar electrónicamente ante la entidad local empleando un sistema, publicitado en la sede electrónica, que cuente con un registro previo como persona usuaria que permita garantizar su identidad de forma suficiente, debiéndose admitir, a estos efectos, los sistemas de identificación y firma electrónica publicitados en la sede electrónica.

De acuerdo con lo dispuesto en la LPACAP, basta con identificarse para realizar la mayoría de las actuaciones ante la administración, y la firma únicamente será exigible para presentar solicitudes, declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos o desistir y renunciar a derechos, por lo que no resulta procedente imponer la firma de manera generalizada.

La identificación de las personas que presentan documentación presencialmente debe realizarse mediante la simple exhibición del documento nacional de identidad o documento equivalente, sin necesidad de escanearlo o conservar copias, ya que deben utilizarse medios electrónicos interoperables de verificación más seguros y respetuosos con la protección de datos.

5.14.- PLATAFORMAS DE INTERMEDIACIÓN DE DATOS. INTEROPERABILIDAD

Las plataformas de intermediación de datos son sistemas por los que una administración podrá acceder a los datos y documentos en poder de otra, dejando constancia de la fecha y hora de la transmisión, así como del procedimiento administrativo, trámite o actuación al que se refiere la consulta.

La transmisión, de manera automática, dejará constancia de que los hechos, actos y/o acuerdos contenidos en los datos transmitidos son fiel reflejo de la información contenida en el expediente o archivo de origen. Igualmente, en el empleo de estas plataformas quedará constancia del acceso a los datos o documentos efectuado por el órgano u organismo cesionario en los ficheros del órgano, organismo público o entidad de derecho público cedente.

En la transmisión de información entre administraciones deberá dejarse constancia de la finalidad para la que se requiere la información o documento por la administración cesionaria, así como de la identificación, en su caso, del funcionario que pueda intervenir para la obtención de aquella. Sin embargo, no siempre será necesaria la intervención de un funcionario, ya que se encuentra prevista la cesión de datos de manera automatizada.

Tras indicar la persona interesada el momento y la administración ante la que presentó el documento, la efectividad y garantía del derecho a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento o, que se encuentren en poder de cualquier administración pública, exige que deban ser recabados de manera electrónica mediante la utilización de sus redes corporativas, procediendo, de ser necesario, a la consulta de las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas análogos.

Las plataformas de intermediación de datos o sistemas electrónicos equivalentes de cualquier administración pública o ente del sector público deberán ser interoperables con la plataforma de intermediación de la Administración General del Estado, lo que garantizará la interconexión de las diversas plataformas de intermediación a nivel europeo.

En todo caso, el órgano, organismo público o entidad de derecho público cesionario será responsable del correcto acceso electrónico a los datos cuya titularidad corresponda a otro órgano, organismo público o entidad de derecho público, así como de su utilización.

Para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad deberá ser tenido en cuenta el esquema nacional de interoperabilidad que comprenderá los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las administraciones públicas.

5.15.- ADHESIÓN A PLATAFORMAS Y REGISTROS

Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la administración, los órganos competentes de los ayuntamientos podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado.

Esta adhesión es voluntaria, si bien la no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para lo que se enviará el correspondiente informe al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en el que deberá incluirse la justificación del cumplimiento de los requisitos del esquema nacional de interoperabilidad, el esquema nacional de seguridad y sus normas técnicas de desarrollo, de plataformas, registros o servicios electrónicos que se utilicen, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes plataformas.

No existe obstáculo legal para que las entidades locales puedan adherirse a las plataformas y registros establecidos al efecto por la administración de la CAE o por las administraciones forales.

