

Las diferentes dimensiones de la transparencia: el camino hacia la necesaria reforma de la ley de 2013

Alfonso Novales

Intervención ante el Pleno de la Real Academia de Ciencia Morales y Políticas

15 de octubre de 2024

1. La introducción de la ley de Transparencia

La implantación de la ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG, Ley 19/2013) en diciembre de 2013 supuso un cambio fundamental en la concepción del acceso de los ciudadanos a la información públicaⁱ y en su regulación. En algunos aspectos, el progreso de España en materia de transparencia en estos diez años ha sido muy llamativo: una sociedad que era desconocedora de su derecho de acceso a la información, ha ido generando una importante sensibilidad acerca de este derecho.

La ley está acertadamente motivada en su preámbulo, que expone: *“Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.”*

La ley de Transparencia establece una normativa que permite a los ciudadanos solicitar información pública y, en caso de silencio o denegación, llegar a un procedimiento judicial, contando con base legal para reclamar. Para ello, con la ley se crearon dos instituciones: en primer lugar, el Portal de la Transparencia,ⁱⁱ inaugurado un año después, en diciembre de 2014, dependiente del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. En este portal se publica información de las organizaciones administrativas,ⁱⁱⁱ relativa a Integridad, gobierno abierto y participación ciudadana y la información que la Ley de Transparencia obliga a hacer pública. Además, el portal permite el ejercicio del derecho de acceso a información no disponible en el portal.

Hasta septiembre de 2024 se habían realizado al Portal de Transparencia unas 8.000 solicitudes por año (610 por mes); aproximadamente 80% de ellas fueron admitidas a trámite, y 20% fueron inadmitidas; entre las admitidas a trámite 78% fueron concedidas, y el resto fueron denegadas, desistidas, o finalizaron por otras razones (ver Apéndice 1). Y las perspectivas no son alentadoras: las denegaciones de información solicitada a través del Portal de Transparencia aumentaron en los seis primeros meses de este año un 25% con respecto al mismo periodo de 2023.^{iv}

Adicionalmente, se creó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) con la finalidad de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar el cumplimiento de las disposiciones de buen gobierno. Un 7,5% de las solicitudes hechas al Portal de Transparencia y no resueltas por éste fueron reclamadas al CTBG, quien estimó algo más de la mitad de ellas (ver Apéndice 1). El CTBG realiza muchas más actuaciones, pues recibe de los ciudadanos reclamaciones, denuncias,

quejas, sugerencias, y consultas, y suele ser favorable a las demandas de los ciudadanos en el ámbito estatal el CTBG admitió en 2023 el 95% de las reclamaciones totales recibidas; de estas, dos tercios concluyeron con un pronunciamiento estimatorio en sus distintas modalidades (total, parcial, por motivos formales, retroacción).

Pero es preocupante la escasa sensibilidad por la transparencia que aún perdura en parte de nuestra administración: una tercera parte de las 1.169 demandas resueltas por el CTBG a lo largo del pasado año (unas 100 por mes), tenían como motivo el silencio de la Administración estatal, lo cual provoca aún mayor sensación de indefensión en el ciudadano y alarga los procedimientos. La situación en el ámbito autonómico es aún peor: un 85% de las solicitudes recibidas se han planteado en casos de desestimación por aplicación de las reglas del silencio administrativo.

El CTBG ha llevado a cabo una loable actividad tratando de proporcionar a los ciudadanos la información sobre el sector público que no pueden conseguir a través de los canales de difusión de las instituciones a las cuales la solicitan. Todo ello, a pesar de la gran limitación de medios de los que dispone, tanto presupuestarios como humanos:^v a 31 de diciembre de 2023, el CTBG contaba con 29 efectivos, todos ellos funcionarios de carrera por expresa disposición estatutaria, a los que hay que añadir su presidente, que tiene la condición de alto cargo. Unos recursos que debe ocupar en parte en atender a los litigios judiciales a los que le llevan otros organismos públicos que se niegan a cumplir las resoluciones del Consejo; en el periodo 2015-2023 hubo 410 de tales litigios; 2013 fue un año especialmente difícil, con 73 litigios (unos 50 litigios por año).

Para hacernos una idea de la sensibilidad real por la transparencia, pensemos que algunos de los litigios abiertos en estos momentos se refieren a la negativa del ministerio de sanidad de proporcionar los nombres y sueldos de sus 27 asesores de libre designación; el ministerio de trabajo y economía social se niega a proporcionar información que le ha sido requerida por el CTBG acerca del gasto asociado a los viajes oficiales de la vicepresidenta Díaz, así como el importe de la publicidad institucional de su ministerio, desglosado por medios y grupos de comunicación receptores; Renfe se niega a proporcionar el coste de su nuevo sistema de venta online.

Es claro que, incluso ateniéndonos exclusivamente a las obligaciones impuestas por la ley de Transparencia, queda aún mucho por hacer.^{vi} Recientemente, siguiendo lo estipulado en el artículo 38 de la LTAIBG, el CTBG ha evaluado a 164 entidades integrantes del Sector Público Institucional Estatal; se trataba de valorar el grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa impuestas por la Ley, así como la gestión de las solicitudes que reciben de acceso a información pública. Aunque con notables diferencias entre entidades, el índice medio de cumplimiento de la información obligatoria se sitúa tan solo en el 45,1 %. El cumplimiento es aún menor en lo relativo a la información económica que en la información institucional, jurídica o patrimonial.^{vii} Cumplen algo mejor las entidades que ya fueron evaluadas previamente: 59,6% frente a 39,8% entre las evaluadas por primera vez; entre otras cosas, por haber aplicado un 45,4% de las recomendaciones que se les formularon (menos de la mitad de ellas, en todo caso).^{viii}

2. Consecuencias del déficit de transparencia

La despreocupación por la transparencia tiene dos tipos de consecuencias que paso a examinar: a) imposibilita la evaluación de políticas públicas por parte de investigadores y analistas, y b) dificulta la lucha contra la corrupción.

2.1 Ausencia de evaluación, rendición de cuentas vacía de contenido

Si no se dispone de información acerca de los resultados que hayan podido derivarse de una determinada política, o de la puesta en práctica de una ley, éstas no pueden evaluarse. Y, si no evaluamos, desconoceremos la efectividad de la política, lo que nos impedirá aprender de la experiencia para mejorar el diseño de intervenciones futuras. En este mismo sentido, cuando la aplicación de una política se realiza a lo largo de un cierto periodo de tiempo, una evaluación parcial que arrojar resultados distintos de los inicialmente previstos podría alertar de algún cambio en el contexto, lo que permitiría ajustar los parámetros de la política para una mayor eficacia.

Sin evaluación de resultados impedimos también que los ciudadanos, que aportaron los recursos con los que se financia la actuación pública, puedan juzgar si la administración pública utiliza adecuada y eficientemente los recursos proporcionados por todos para la solución de los problemas comunes. Una reciprocidad, desde la agencia responsable del diseño y seguimiento de la política en cuestión hacia la sociedad, que es condición básica en una democracia de calidad.^{ix}

A su vez, en ausencia de evaluación cuantitativa de los resultados de las políticas públicas, la rendición de cuentas de un gobernante se convierte en un acto mecánico, vacío de contenido real; sin dicha información, muchos hechos pueden aportarse como una mejora en los objetivos anunciados, sean estos una mayor inclusión social, o materializar la transición ecológica, la transformación digital, o un cambio de modelo productivo. Una rendición de cuentas trivial se ve también favorecida por el hábito de no incluir en el diseño de normas y políticas objetivos cuantitativos observables, que permitieran a cualquier observador hacer un seguimiento de los mismos.^x

2.2 Un ejemplo de pésima comprensión de la transparencia: el PRTR

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) es importante porque se financia con un presupuesto muy importante proporcionado por fondos europeos, entre subvenciones a fondo perdido y créditos, y porque tenía como objetivo ambicioso modernizar la Administración pública, la educación, la justicia, el sistema fiscal, y todo el tejido productivo, impulsando la ciencia y la innovación, y aumentando la productividad y la competitividad de nuestra economía.^{xi}

La información proporcionada sobre el PRTR es un ejemplo de mala práctica: la página web de dicho plan proporciona una información exhaustiva (28.213 convocatorias actualmente), en la forma de un largo listado continuo no estructurado; el buscador disponible no permite hacer selecciones basadas en los criterios que pudieran considerarse interesantes para evaluar el desarrollo del Plan: ya fuera por áreas o por objetivos, por grado de ejecución, por criterios de selección, por ámbito de aplicación, etc., de modo que es prácticamente imposible analizar las diferentes áreas de actuación, o la cuantía de las intervenciones diseñadas para alcanzar un determinado objetivo. No queda claro si el presupuesto ha sido ejecutado, o simplemente

asignado a determinada convocatoria; los términos utilizados, como “movilización” o “ejecución” de la financiación, son ambiguos y no siempre se utilizan de igual modo; en ocasiones, la transferencia a una CCAA de un presupuesto se contabiliza ya como gasto ejecutado de acuerdo con una determinada convocatoria.

Tal confusión de terminología, y la muy abundante información proporcionada sin estructura, impiden llevar a cabo un seguimiento que permita evaluar el desarrollo del PRTR. Así lo manifiestan regularmente EsadeEcPol y FEDEA, que vienen elaborando informes periódicos de seguimiento del plan. No disponemos de información acerca de los solicitantes de cada convocatoria, ni de los criterios utilizados para su resolución, vulnerando el art.8 de la ley de Transparencia.

Tampoco sabemos nada acerca de las reuniones de las comisiones de gestión y seguimiento del plan, si es que se producen, como estaba planificado inicialmente. La gestión de los fondos europeos se está llevando a cabo por una comisión interministerial que, a juicio de muchos analistas, es muy insuficiente. De hecho, las dificultades para supervisar tan enorme cantidad de programas y responsabilizarse de un presupuesto tan importante sin medios adecuados han sido aducidas como justificación por las tres personas que en los últimos dos años han presentado su dimisión en las direcciones generales que se ocupan de la puesta en marcha del Plan de Recuperación.

Durante su visita a Madrid el año pasado, la presidenta de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, Monika Hohlmeier, aseguró que “sigue faltando transparencia”, y pidió al ejecutivo español que garantizase que la legislación española siga el mismo principio de las instituciones europeas de “tolerancia cero sin excepciones” con respecto a la corrupción, en referencia a la reciente reforma del delito de malversación. También la AIREF ha recriminado repetidamente la falta de transparencia en la ejecución de los fondos europeos, mientras que el Tribunal de Cuentas de la UE ha reprochado recientemente a España la falta de control de las ayudas.^{xii}

2.3 Lucha contra la corrupción política y la corrupción legal: ¿cómo vamos en España?

Además de hacer posible una evaluación rigurosa de políticas, la transparencia es la mejor defensa para evitar casos de corrupción. Esther Arizmendi, primer presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ampliaba el slogan del Washington Post afirmando: *“En la opacidad está la corrupción y en la oscuridad muere la democracia”*.

España no ha estado nunca bien situada en los Índices de Percepción de la Corrupción que elabora Transparencia Internacional. El índice estima la calidad de la rendición de cuentas, la capacidad de influencia de los grupos de interés, y la posibilidad de desviación de fondos públicos en beneficio y, tanto nuestro registro absoluto, como nuestro posicionamiento relativo empeoran con los años: en 2023 estábamos en la posición 36, cuatro puestos por debajo de 2020, y muy lejos de los países con los que habitualmente nos comparamos. Nuestro índice era en 2023 un 20% inferior al promedio para las democracias completas, y un 10% inferior al promedio para Europa Occidental y UE.^{xiii}

No se trata de prevenir únicamente de una posible corrupción de carácter político, es decir, del uso ilegítimo del poder público para beneficiar un interés privado; también es preciso evitar la “corrupción legal”^{xiv} entendida como la influencia que ciertos agentes sociales ejercen sobre

los procesos de creación de normas y políticas públicas, con el fin de que las nuevas medidas les favorezcan. Precisamente la corrupción legal es uno de los dos aspectos que más preocupan a Transparencia Internacional (TI) en su último informe (2023), junto con la injerencia de los otros poderes del estado –ejecutivo y legislativo- en las funciones del poder judicial. TI considera preciso no solo que España aborde reformas legislativas sino, sobre todo, que siga las recomendaciones del informe del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (Greco), e implemente procedimientos y controles adecuados de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

3. Mejoras convenientes en la ley de transparencia

Además del pobre cumplimiento de la ley de Transparencia por parte de organismos y agencias públicos al que ya he hecho referencia, la realidad es que, a pesar de los avances en la sensibilidad social hacia la transparencia, diez años después de la promulgación de la ley continuamos sin disponer de información sobre los costes económicos reales de los diferentes programas, políticas y servicios públicos, así como sobre su impacto, y también sobre las percepciones y opiniones de los ciudadanos acerca de los mismos.

Algunas de estas limitaciones provienen de una insuficiente aplicación de la ley por parte de las agencias y organismos públicos; otras surgen de insuficiencias del texto normativo. Estas últimas podrían haberse visto aliviadas, en parte, mediante un reglamento que desarrollase la ley. Se llegó a elaborar un borrador del mismo, que incluso se sometió a un proceso de información pública; cuando estaba prácticamente listo, se detuvo su tramitación argumentando una necesaria reforma de la ley de Transparencia; se constituyó entonces un grupo de trabajo que elaboró diversas ponencias con propuestas de reforma de la ley, y se llevó a cabo un proceso participativo. La realidad es que, finalmente, ni se aprobó el reglamento, ni se reformó la ley. Lo que es peor, el Plan Anual Normativo para 2024 no incluye entre las casi 200 normas que configuran la agenda legislativa para este año la esperada reforma de la Ley de Transparencia.

Una reformulación de la ley debería resolver, a mi juicio, cuatro aspectos:^{xv} Uno de ellos es el hecho de que la solicitud de información a las distintas instancias de la administración tiene tiempos de respuesta excesivamente largos, requiriendo en ocasiones procesos complejos y enfrentándose a dificultades administrativas que limitan el desarrollo práctico de tal derecho. El acceso a la información debe ser más sencillo y rápido (**mi ejemplo**). Algunos analistas consideran que convendría reconocer el acceso a la información como un derecho fundamental vinculado a la libertad de información, ya sea anclado al artículo 20 de la Constitución, o regulado mediante una ley orgánica,^{xvi} lo que aumentaría las garantías para su cumplimiento.

En segundo lugar, la ley debería imponer obligaciones de transparencia más exigentes: la actual ley no requiere proporcionar información esencial sobre el personal eventual de la administración, asesores adscritos a altos cargos y organismos, sobre la publicidad institucional o sobre el coste público de los medicamentos, entre otras cuestiones.

Además, los límites y causas de denegación de acceso a la información solicitada por los ciudadanos son frecuentemente ambiguos y poco justificados, apelando a conflicto con “*la seguridad nacional, la seguridad pública, los intereses económicos y comerciales, la garantía de la confidencialidad, o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones*”. Por esto es

importante limitar los secretos de Estado; la reforma de la Ley de Secretos Oficiales, que se encuentra en un estado bastante avanzado, debiera ser generosa en este aspecto.^{xvii}

En tercer lugar, se aprecia en algunos ámbitos una excesiva permeabilidad entre legisladores y grupos de interés, ya sean empresas o colectivos que pueden verse afectados por una determinada normativa en preparación (*capitalismo clientelar*). Evitarlo requiere hacer públicas las agendas completas de los altos cargos, y crear “registros de lobbies” que permitan fiscalizar la presión que los grupos de interés puedan ejercer sobre los poderes públicos, haciendo así más transparente el proceso de elaboración de leyes. España es uno de los pocos países europeos que carece de este tipo de regulación, a pesar de los informes de la Comisión Europea y del Grupo de Estado contra la Corrupción (Greco), que reiteradamente recomiendan al Estado español que implemente medidas para reforzar la integridad pública.^{xviii}

En cuarto lugar, es necesario disponer de un régimen sancionador en caso de incumplimiento de la ley, dada la resistencia que existe en algunas áreas de la administración a contestar a las solicitudes de información de los ciudadanos, y la práctica ya comentada en los ministerios de plantear litigios contra las resoluciones del Consejo de Transparencia.

4. Otras dimensiones: La práctica diaria de la Transparencia

Hasta aquí, he considerado las obligaciones incorporadas en la ley de transparencia de 2013, que son básicamente las que se refieren al acceso de los ciudadanos a la información pública. Pero, como garante que es de la calidad democrática, es preciso mantener un concepto más amplio de la transparencia, y de su papel en una sociedad libre. En una comparecencia ante el Congreso, E. Arizmendi afirmaba que la transparencia persigue “lograr una democracia más participativa, ciudadanos más críticos y más responsables, que eligen a sus representantes no cada cuatro años, sino todos los días, haciendo escrutinio de su actividad, y pidiendo rendición de cuentas.”^{xix}

Desde esta visión de la transparencia como favorecedora de la participación ciudadana en la vida pública, aparecen aspectos claramente susceptibles de mejora en España.^{xx} Algunos de ellos quizá pudieran justificarse como parte del proceso de construcción de una estructura que permita compartir información entre la administración y la sociedad civil. Pero otras lagunas reflejan los residuos de una cultura que entiende que son los ciudadanos quienes han de estar al servicio de la administración pública, con la que deben cumplir estricta y rápidamente en todo lo que se les requiera, sin capacidad de solicitar de ella muchas explicaciones y, mucho menos, reclamar ante posibles injusticias.

Se trata de aspectos que quizá no tienen cabida en el texto de una futura ley de transparencia, pero si queremos aminorar en lo posible sus potenciales efectos, conviene que reconozcamos explícitamente su existencia. Creo que pueden resumirse en tres áreas: unos deficientes canales de comunicación con la administración; una baja calidad normativa; y una desacertada estrategia de comunicación política de los gobernantes hacia los ciudadanos. Revisaré a continuación estas tres cuestiones.

4.1 El acceso a la información pública y las comunicaciones con la administración

Unos deficientes canales de comunicación con la administración dificultan el logro del deseable nivel de transparencia. Las carencias aparecen tanto en el acceso a la información pública, como en la calidad de las comunicaciones con la administración.

Para mejorar el acceso a la información pública, es crucial reconocer que la transparencia no consiste en volcar toneladas de información de manera desestructurada, haciendo imposible su comprensión, la búsqueda de algún aspecto concreto, y el trabajo con la misma, como sucede con el PRTR. Los contenidos en los portales de transparencia y en las páginas web de los organismos oficiales deben proporcionarse en formato fácilmente comprensible y utilizable. En ocasiones, se presentan documentos .pdf, no editables, con gran cantidad de información. Generalmente, las páginas web no disponen de buscadores suficientemente flexibles como para que el usuario pueda encontrar lo que busca. Deben proporcionarse canales de acceso a la información aptos para las personas con discapacidad, los mayores y los colectivos vulnerables, de modo que nadie quede atrás en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Una omisión que dificulta el seguimiento de la labor de gobierno es que muchos documentos oficiales se difunden a través de páginas web de los distintos organismos públicos sin incluir la fecha en que se generaron, pudiendo encontrarse simultáneamente versiones distintas en diferentes lugares. Esto impide seguir la evolución del documento a lo largo de sus distintas versiones, y hace posible que se pueda estar trabajando sobre una versión ya obsoleta del documento.

En cuanto a mejorar la calidad de las comunicaciones con la administración: a) la burocracia en los trámites administrativos de todo tipo continúa siendo excesiva, haciéndolos innecesariamente complicados; deben simplificarse, y debe facilitarse su resolución digital siempre que sea posible; b) también es preciso mejorar la coordinación de los distintos niveles de nuestras administraciones públicas, aclarando la confusión competencial entre los distintos niveles del Estado; c) debemos respetar la unidad de mercado en todo el territorio nacional, algo que la UE viene reclamando repetidamente a España desde hace años en los documentos que conocemos como Semestre Europeo, y que tiene importantes repercusiones sobre la actividad y los costes empresariales; d) debe abandonarse el críptico lenguaje utilizado en las comunicaciones a los ciudadanos y en la redacción de las normas; e) entablar contacto con la administración es difícil: los ministerios suelen disponer de una única dirección de correo electrónico accesible a los ciudadanos, tan sólo para enviar quejas y sugerencias, o consultas generales; f) la inexistencia de ventanilla única, y el insuficiente desarrollo de la administración digital, son aspectos que generan inseguridad jurídica y costes innecesarios a ciudadanos y empresas.

4.2 Mejoras en la calidad normativa

Una baja calidad normativa genera incertidumbre innecesaria a los ciudadanos, y les pone en situación de inferioridad respecto a una administración que les impone unas reglas poco claras y posiblemente cambiantes e incluso contradictorias; no es el tipo de relación deseable en una democracia sana. Destacaríamos cuatro aspectos:

En primer lugar, nuestro complejo entramado legal, sobre el que hemos comentado con amplitud recientemente en diversas ocasiones en esta Real Academia. España es uno de los países que genera mayor volumen de normativa en los distintos niveles de la administración pública, pero no siempre se deroga la normativa previa. La excesiva y en ocasiones, temprana modificación de los textos normativos; que las modificaciones puedan aparecer dentro de otras leyes no relacionadas, así como el uso de leyes omnibus, genera serias dificultades para conocer nuestro sistema normativo incluso a los expertos; genera también gran inseguridad

jurídica a los ciudadanos, cuya actividad regula, contra la conocida sentencia 46/1990 de nuestro Tribunal Constitucional,^{xxi} además de notables costes económicos.^{xxii}

En segundo lugar, la inadecuada utilización de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), introducidas en la ley del Gobierno (Ley 50/1997) y reguladas por el RD 1083/2009 y el DL 931/2017, que fueron concebidas hacia la evaluación ex-ante de una nueva norma.^{xxiii} No es sencillo encontrarlas, generalmente están confeccionadas de modo mecánico y no contienen la información que se les exige. Traté este tema en mi intervención del curso pasado, y fue ampliamente analizado en el seminario que tuvo lugar al día siguiente (31 de mayo de 2023) en esta Academia, organizado por el Consejo de Estado, y coordinado por Juan A. Santamaría, cuyas ponencias se recogen en el libro “El procedimiento de elaboración de disposiciones generales desde la perspectiva del Consejo de Estado”, RACMYP, 2023.

En tercer lugar, es preciso hacer más transparente el proceso de elaboración de leyes. Los ciudadanos deben saber quién elabora las leyes, cuál es el objetivo de una ley y de las modificaciones que pueda incorporar sobre otra normativa existente, y qué información se ha utilizado para su elaboración. El abuso del Decreto-ley para introducir legislación sin que se cumpla la condición de urgencia que pueda justificarlo (art.86 de la Constitución), es un serio obstáculo para la transparencia. En este sentido, es llamativo el fallo del Tribunal Constitucional de enero de este año avalando que el Gobierno niegue a la oposición los informes de que disponga para aprobar decretos-ley, porque “ni la Constitución ni el reglamento del Congreso imponen expresamente al Gobierno la obligación de remitir los antecedentes correspondientes al procedimiento de elaboración de un Real Decreto-Ley”.

En cuarto lugar, debe existir un mayor rigor en los procesos de consulta pública a que obliga la ley de Gobierno 50/1997, que deben contar con plazos suficientes y anunciarse adecuadamente.^{xxiv} Como ejemplo reciente, el 7 de marzo de 2024 se anunció en los medios de comunicación que el borrador del proyecto de Real Decreto por el que se creará el Consejo de la Productividad de España salía a audiencia pública; el plazo límite para enviar sugerencias y propuestas a través del Portal de Transparencia era el día 14 de marzo, una semana después. La brevedad del plazo de interacción con los ciudadanos se debe a que el RD se tramitó por procedimiento de urgencia; aspecto sorprendente, puesto que el requerimiento de la Comisión Europea respecto de la creación de tales Consejos de Productividad data de 2016. Además de establecer plazos razonables que inviten a una participación de cierto nivel de rigor, la eficiencia de los trámites de Consulta Pública Previa y de Audiencia e Información Pública precisa de la existencia de un repositorio centralizado de los documentos que se encuentren abiertos a dichos trámites.^{xxv}

4.3 La interlocución con la sociedad. Estrategias de comunicación política

Cuando un gobierno alcanza un acuerdo con otros grupos políticos para llevar al parlamento una determinada propuesta normativa, la transparencia en la gestión pública requiere que se explique a los ciudadanos el acuerdo y los objetivos de la propuesta. Si la propuesta normativa no estaba incluida en el programa electoral, se debe justificar con argumentos rigurosos; lo cual es aún más preciso si la propuesta se puede apreciar como contraria a los postulados del programa electoral, puesto que ello creará cierta perplejidad y desconfianza en los ciudadanos. Por el contrario, en ocasiones nos enteramos de los detalles de un acuerdo por un medio de comunicación que manifiesta: *“En un informe [de un determinado organismo*

público] al que ha tenido acceso este medio se describen los detalles del acuerdo (o del borrador de una determinada propuesta normativa) ...”

Es frecuente que este tipo de anuncios se hagan en lugares poco apropiados, generalmente ante un público afín que arroja incondicionalmente a quien hace el anuncio, que se realiza con cierto carácter de informalidad y, muchas veces, por sorpresa y, generalmente, sin dar muchos detalles; o utilizando las redes sociales. No es la mejor manera de ganar la confianza de la sociedad; los ciudadanos agradecen una comparecencia directa de un alto representante del gobierno para informar de negociaciones y decisiones de gobierno con explicaciones claras y precisas.

Estas actuaciones reflejan una deficiente estrategia de comunicación política; son contrarias a la transparencia, y muy dañinas para la confianza de los ciudadanos en el gobierno y en las instituciones, con las implicaciones que ello tiene para el progreso económico y social.^{xxvi}

El seguimiento de la actividad parlamentaria también debiera ser sencillo. Pero, a pesar de haber mucha información publicada por algunas instituciones, incluyendo el Portal del Congreso de los Diputados, se precisa una labor minuciosa para determinar cuántos reales decretos leyes han sido aprobados por el Gobierno, o cuántos de éstos han sido convalidados por el Congreso, cuáles han sido rechazados y cuáles han sido tramitados como proyectos de ley. Consultando distintas fuentes puede llegarse a saber en qué estado de tramitación se encuentran las distintas normas, pero resulta muy complicado obtener una panorámica general de la situación.

Además, algunas leyes que están pendientes de ser reformadas, como sucede actualmente con la Ley de Secretos Oficiales, se dilatan en el tiempo de manera ilimitada, o son sometidas a innumerables ampliaciones de plazo de enmiendas, entrando en una situación difícil de determinar.

Por otra parte, la agenda legislativa de los gobiernos no siempre se cumple y ciertas medidas que se anuncian luego no se concretan; en 2023 solo se ejecutó un 52% del plan anual normativo anunciado por el Gobierno al principio de la legislatura.^{xxvii}

5. El futuro de la transparencia

Finalizo analizando tres prometedoras novedades en los intentos, de mayor o menor credibilidad, de avanzar en la transparencia: a) las consultas con expertos, b) el acceso de investigadores a datos administrativos, c) la propuesta del actual gobierno de un plan de Regeneración Democrática.

Consultas con expertos

Sucede con cierta frecuencia que las propuestas normativas son contrarias a la opinión de expertos sobre el tema, a quienes no se ha consultado previamente. Como parte de una gestión transparente, es obligado consultar un proyecto normativo con expertos, como debiera serlo recabar la opinión de los potenciales afectados. Lamentablemente, ninguna de estas dos cuestiones es habitual en nuestros gobiernos; más frecuente es el encargo de informes o “libros blancos” sobre una determinada reforma, que son guardados celosamente sin darles ninguna utilización. Así ha sucedido con el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, encargado en 2021 (publicado en 2022), cuando existe un informe de similar naturaleza, de

2014, que nunca llegó a utilizarse; el nuevo informe también se almacenó, con el pretexto de “estar en periodo de recuperación de la crisis sanitaria de la COVID-19”. De modo similar, el informe para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica encargado a un grupo de expertos en 2017, tampoco se utilizó para diseñar una reforma del sistema de financiación, que se consideraba urgente ya en aquel momento.

Con estos precedentes, se ha abierto recientemente una convocatoria de solicitudes de científicos para actuar como asesores de los distintos ministerios. Su papel es orientar en el diseño de una política, indicando cuáles son los desarrollos científicos que pueden sugerir el mejor modo de lograr los objetivos que se persiguen, y qué dificultades pueden encontrarse. Habrá que esperar para ver si dicha medida activa realmente la interacción entre los gobiernos y el sistema nacional de ciencia; hasta ahora el problema no era tanto la ausencia de un intermediario con el sistema científico, que es lo que ahora se busca, sino la falta de sensibilidad por someter la validación ex-ante de las propuestas de gobierno al criterio de los expertos.

Acceso de investigadores a datos administrativos

Algunos aspectos de la transparencia van mejorando notablemente. Un conjunto de organismos públicos: Banco de España, Agencia Estatal de Administración Tributaria, INE, Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y algunas instancias de la Seguridad Social han firmado un convenio para facilitar a los investigadores el acceso a bases de microdatos y datos administrativos a través del portal Es_DataLab, que permite cruzar la información de todas estas fuentes relativa a una misma persona. Gracias a estos datos se han podido realizar estudios sobre el impacto de la edad de Jubilación sobre la mortalidad o el uso de los permisos de paternidad en España; el impacto que esta iniciativa puede tener sobre la evaluación de políticas públicas y con ello sobre la rendición de cuentas y sobre el nivel de transparencia de una administración pública, es enorme.

Un Plan de Regeneración Democrática

El pasado mes se anunciaba un Plan de Regeneración Democrática, configurado por 31 medidas.^{xxviii} La mayor parte de ellas pretende subsanar déficits de transparencia, incluyendo algunas de las mejoras a incorporar en la ley que propuse anteriormente; lo llamativo es que se planteen ahora, no habiendo incluido la reforma de la ley de Transparencia en el Plan Anual Normativo de 2024. El Plan de Regeneración incluye también algunas propuestas basadas en el Reglamento Europeo de Libertad de Medios de Comunicación. Propone asimismo la obligatoriedad de debates electorales y rendición de cuentas semestral de todas las administraciones públicas, lo que puede ser una exigencia excesiva.

A la vista de las reflexiones que he establecido en esta ponencia, este plan de regeneración democrática parece responder a un súbito ataque de metamorfosis cultural hacia una gobernanza plenamente abierta y transparente hacia los ciudadanos. Pero presentar un plan de acción por la democracia sin contar con la participación de la ciudadanía, academia y sociedad civil es un contrasentido, y más si se acompaña el plan de todo un repertorio de medidas que llevan tiempo siendo planteadas, pero no emprendidas.

En todo caso, no conocemos los detalles concretos de cada medida. Se anuncia la creación de una comisión interministerial de seguimiento del Plan de Regeneración, pero no que sus

trabajos vayan a ser transparentes. Tampoco hay un calendario de cumplimiento. Si se materializase esta amplia lista de medidas, la situación de transparencia mejoraría notablemente; pero no podemos ocultar que nuestra experiencia con anuncios previos de paquetes de medidas, ambiciosos tanto por su número como por su trascendencia, ha sido muy frustrante.

Final

La transparencia es condición indispensable para otorgar legitimidad a la acción de la administración pública y generar confianza en la ciudadanía; hace posible la evaluación de las políticas públicas y la rendición de cuentas de los directivos públicos, aspectos básicos en la configuración de una administración al servicio de los ciudadanos. La multiplicación de portales de transparencia y las obligaciones de publicidad activa, el ejercicio del derecho de acceso y la actividad de los organismos de control, la creación de estructuras para compartir datos abiertos o las iniciativas de rendición de cuentas han permitido que se dé a conocer una gran cantidad de información que hace unos años era difícil de conseguir. Pero la ley de 2013 tiene algunas limitaciones, para cuya solución he dado algunas sugerencias, si bien la mayor restricción proviene de la resistencia mostrada en su cumplimiento. Los sucesivos gobiernos y administraciones deberían dejar “de recurrir o ignorar sistemáticamente las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y las sentencias judiciales que les obligan a hacer pública una información; una verdadera transparencia requiere una concepción acerca de la propiedad de la información pública, de la que actualmente no disponemos.

Apéndice 1.- Actividad del Portal de Transparencia y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

El PT recibió en su primer año 608 peticiones de información pública. El número anual de solicitudes fue aumentando hasta 2021, disminuyendo posteriormente (11.796 en 2021, 9.431 en 2023, y un número similar de enero a agosto de 2024). Los ministerios de Interior, de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, y de Hacienda son los que reciben el mayor número de solicitudes de información.

Hasta septiembre de 2024 se habían realizado 78.046 solicitudes al Portal de Transparencia; un 3,8% de los expedientes se hallaba en silencio administrativo. De las 74.289 solicitudes finalizadas, un 79,3% fueron admitidas a trámite, y un 20,7% fueron inadmitidas; entre las admitidas a trámite, un 78,3% fueron concedidas, y el restante 21,7% fueron denegadas, desistidas o finalizaron por otras razones (ver Apéndice 1).

Hasta septiembre de 2024 se habían realizado 78.046 solicitudes al Portal de Transparencia, de las cuales se habían finalizado 74.289 (un 95,2% de las recibidas); 812 solicitudes (un 1,0%) estaban en tramitación, mientras que 2.945 expedientes (un 3,8%) se hallaban en silencio administrativo. De las 74.289 solicitudes finalizadas, 58.939 (un 79,3%) fueron admitidas a trámite, y 15.350 solicitudes (un 20,7%) fueron inadmitidas. De las admitidas a trámite, 46.133 (un 78,3% de las solicitudes admitidas; un 62,1% de las solicitudes finalizadas) fueron concedidas, 1.898 (un 3,2% de las admitidas; un 2,5% de las finalizadas) denegadas, y 10.908 (un 18,5% de las admitidas; un 14,7% de las finalizadas) fueron desistidas o finalizaron por otras razones; esto sucede, generalmente, por estar disponible la información solicitada en algún lugar de fácil acceso, o por no corresponder a la AGE. Un 95% de las solicitudes inadmitidas, lo fueron de acuerdo con los distintos epígrafes del artículo 18 de la Ley 2013, o con las disposiciones adicionales 1ª1 y 1ª2 (ver más abajo).

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

De las 68.217 solicitudes hechas al Portal de Transparencia hasta el inicio de 2024, 5.115 (un 7,5%) fueron reclamadas al CTBG. Un 54,8% de ellas fueron estimadas por este Consejo (total, parcialmente o por motivos formales); un 33,6% fueron desestimadas, y 11,6% fueron inadmitidas, archivadas o suspendidas.

El CTBG realiza muchas más actuaciones, pues recibe de los ciudadanos reclamaciones, El CTBG realiza muchas más actuaciones, pues recibe de los ciudadanos reclamaciones, denuncias, quejas, sugerencias, y consultas: un total de 25.106 actuaciones hasta 2024, siendo 13.521 de ellas reclamaciones. Fueron admitidas un 78,2%, inadmitidas un 14,8%, y archivadas un 7%. Entre las admitidas, un 67,1% fueron estimadas total, parcialmente o por motivos formales, y un 31,4% fueron desestimadas, y un 1,5% fueron suspendidas.

En 2023 el CTBG resolvió 1.169 reclamaciones de ámbito estatal: un 63,8% fueron estimadas; un 33,0% fueron desestimadas; el resto fueron archivadas o suspendidas. Entre las reclamaciones estimadas, el 48,0% lo fueron en su totalidad; el 13,4% fueron estimadas parcialmente, y el 35,7% fueron estimadas por motivos formales; es decir, la información se ha proporcionado tras presentar la reclamación ante el CTBG, por lo que se ha vulnerado el derecho a obtener una respuesta en el plazo máximo fijado en la LTAIBG. De las 1.169 reclamaciones resueltas, un 33,8 % se refieren a solicitudes de acceso a la información pública que se han considerado desestimadas por aplicación de la regla del silencio administrativo, es decir, sin que el organismo o la entidad reclamada hayan dictado resolución expresa en el plazo legalmente establecido. En 2023, el CGTGB resolvió asimismo 1.090 reclamaciones de ámbito autonómico y local: 71,5% fueron estimadas, 17,5% desestimadas, 7,6% archivadas o desistidas por los solicitantes, y en 3,3% de los casos se acordó la retroacción de actuaciones.

Causas de inadmisión de solicitudes en el Portal de Transparencia

En relación con el total de expedientes inadmitidos, las causas de inadmisión conforme a la clasificación establecida por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se señala en los siguientes artículos:

Art. 18.1 a): Solicitudes de información en curso de elaboración o publicación.

Art. 18.1 b): Solicitudes de información de carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Art. 18.1 c): Solicitudes de información que requiere una acción previa de reelaboración.

Art. 18.1 d): Solicitudes dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. También empleada en aquellas ocasiones en que la solicitud se refiere a información que no obra en poder de la Administración General del Estado.

Art. 18.1 e): Solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o de carácter abusivo no justificado.

Art. 18.1: Varias causas de entre las anteriores.

Disposición adicional primera 1: Solicitudes de información de interesados en un procedimiento administrativo en curso sobre documentos que se integren en el mismo.

Disposición adicional primera 2: Solicitudes de información con un régimen específico de acceso a la información.

Otros: Otras causas de inadmisión como procedimiento judicial, inadmisión por artículo 13 (no se solicita "información pública") y otras inadmisiones.

Inadmisiones por causa	Número	Porcentaje
Art. 18.1	1.000	6,51%
Art. 18.1 a	1.299	8,46%
Art. 18.1 b	537	3,50%
Art. 18.1 c	1.568	10,21%
Art. 18.1 d	2.993	19,50%
Art. 18.1 e	2.275	14,82%
D.A 1ª 1	1.785	11,63%
D.A.1ª 2	3.056	19,91%
Otros	837	5,45%
Total	15.350	100%

Causas de inadmisión

Datos a 31 de agosto de 2024. Fuente: GESAT2-ACCEDA (aplicación para la gestión de solicitudes de acceso).

Causas de denegación del acceso a la información solicitada:

Concesiones parciales y denegaciones art. 14.1		Límites al derecho de acceso art. 14,1 LTBG
Art.14.1 (varios)	861	Se aplican varios límites
Art.14.1.a	256	La seguridad nacional
Art.14.1.b	32	La defensa
Art.14.1.c	198	Las relaciones exteriores
Art.14.1.d	313	La seguridad pública
Art.14.1.e	156	La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios
Art 14.1.f	155	La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva
Art.14.1.g	69	Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control
Art.14.1.h	402	Los intereses económicos y comerciales
Art.14.1.i	1	La política económica y monetaria
Art.14.1.j	75	El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial
Art.14.1.k	230	La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones
Art.14.1.l	3	La protección del medio ambiente
Total	2.751	

Distribución de las solicitudes por Unidades de Información de Transparencia (UIT):

Unidad de Información de Transparencia	Nº Solicitudes	Porcentaje
Ministerio del Interior	10.678	13,68%
Ministerio de la Presidencia, Justicia, y Relaciones con las Cortes	7.975	10,22%
Ministerio de Hacienda	7.177	9,20%
Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible	6.468	8,29%
Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones	5.409	6,93%
Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública	4.928	6,31%
Ministerio de Sanidad	4.557	5,84%
Ministerio de Defensa	2.952	3,78%
Ministerio de Trabajo y Economía Social	2.897	3,71%
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	2.850	3,65%
Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática	2.566	3,29%
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	2.484	3,18%
Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes	2.288	2,93%
Ministerio de Economía, Comercio y Empresa	2.046	2,62%
Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades	1.975	2,53%
Ministerio de Cultura	1.790	2,29%
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	1.670	2,14%
Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030	1.600	2,05%
Ministerio de Igualdad	1.513	1,94%
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	1.115	1,43%
Ministerio de Industria y Turismo	1.086	1,39%
Casa Real	847	1,09%
Agencia de Protección de Datos	812	1,04%
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana	272	0,35%
Ministerio de Juventud e Infancia	91	0,12%
Total general	78.046	100,00%

ⁱ Ley 2013. Artículo 13. *Información pública. 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 de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.*

La Ley también regula el derecho de acceso a la información pública que, no obstante, ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento, si bien con limitaciones debido a su ámbito sectorial o a imprecisiones en su redacción. En efecto, partiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de nuestro texto constitucional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos *a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos*. La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que regula el uso privado de documentos en poder de Administraciones y organismos del sector público; asimismo, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

ⁱⁱ Ley 2013. Artículo 10. *Portal de la Transparencia.*

1. *La Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de la ciudadanía a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación.*

ⁱⁱⁱ La Administración General del Estado, las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, los organismos autónomos, las

Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas. El Portal no contiene información específica de Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Sociedades Estatales, Fundaciones y órganos Constitucionales. Estas entidades publicarán su información en sus respectivos portales web y sedes electrónicas.

^{iv} La relación de solicitudes denegadas, y los informes correspondientes, pueden consultarse en: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/ResolucionesDenegatorias.html

^v No es el único organismo en tal situación: la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON), órgano que depende del Ministerio de Hacienda, pero con independencia en sus funciones, tiene las mismas dificultades de personal.

^{vi} El cambio de escenario ha sido radical; actualmente, las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas tienen un portal de transparencia, en algún caso (Comunidad Valenciana, Madrid, Aragón) asociado a iniciativas de Gobierno Abierto. Algunos ayuntamientos de grandes ciudades comienzan a desarrollar también este tipo de iniciativas, si bien según se desciende a nivel local, se aprecia frecuentemente que el denominado “portal de transparencia” no es sino una iniciativa de comunicación con los ciudadanos, sin avanzar realmente en la transparencia de la gestión pública hacia los ciudadanos.

La actitud de las distintas administraciones hacia la transparencia es un tanto heterogénea. También ha sido insegura, avanzando y retrocediendo según la convicción del gobierno de turno; en ocasiones se producen modificaciones de las normas que regulan la transparencia que suelen limitar considerablemente su ámbito de aplicación (las modificaciones en la Ley de Transparencia de la Comunidad de Madrid han limitado su eficacia; recientemente se ha suprimido la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de Baleares). Pero también hay comunidades autónomas y ayuntamientos que han adoptado una “transparencia voluntaria”, generando medidas de transparencia más ambiciosas que las establecidas por la norma estatal.

En el lado positivo, la Federación Española de Municipios y provincias publicó en 2023 la Ordenanza tipo de transparencia pública, con el objetivo de seguir impulsando la apertura de la información pública que generan las entidades locales y acercarla más aún a la ciudadanía.

^{vii} Cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa: a) Información institucional, organizativa y de planificación (55,5%); b) Información de relevancia jurídica (52,2%); c) Información económica, presupuestaria y estadística (34,4%); d) Información patrimonial (51,7%).

^{viii} El Consejo considera inapropiada la práctica frecuente de remitir al solicitante de información a fuentes centralizadas, como la Plataforma de Contratación del Sector Público o la Base de Datos Nacional de Subvenciones, dado que limita la accesibilidad a la información a las personas no familiarizadas con estas complejas herramientas de búsqueda. Otro elemento a subrayar es la carencia de referencias que permitan a los usuarios conocer el grado de actualización de la información publicada. El CTBG recuerda a los responsables de las entidades públicas que no han alcanzado el pleno cumplimiento, que se trata de obligaciones legales de carácter vinculante y les insta a cumplir con la Ley de Transparencia sin dilación. Para facilitarles la tarea les proporciona una serie de recomendaciones específicas.

^{ix} La gestión de los recursos públicos debe ir necesariamente acompañada de una estructura rigurosa de evaluación de las políticas públicas, así como de una rendición de cuentas de los gestores públicos, todo ello en un contexto de total transparencia hacia los ciudadanos, pues dotan de legitimidad al sistema democrático al reforzar la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado y su administración.

^x [A. Novales, “Planes y políticas públicas: diseño, evaluación e interacción con los ciudadanos”, en Los ciudadanos ante la administración: reflexiones críticas y recomendaciones, FEDEA, Julio 2024]. Rendir cuentas es importante porque gobernar implica priorizar actuaciones, para seleccionar algunas de entre las muchas que siempre van a estar sobre la mesa, teniendo bien en cuenta que toda actuación implica

una transferencia de recursos entre ciudadanos; en ocasiones involucrando a quienes todavía no tienen oportunidad de pronunciarse al respecto. La rendición de cuentas en España bajo el lema Cumpliendo es de carácter genérico, pero está avalada por académicos renombrados.

^{xi} La aplicación, aún parcial, de los fondos explica en buena medida el buen comportamiento de nuestra economía en términos de empleo y de crecimiento del PIB, si bien es un crecimiento desequilibrado, con elevado consumo público y privado y muy reducida inversión, además de con escasa evidencia de ganancias en productividad.

^{xii} *“El sistema no contiene información completa sobre el progreso de hitos u objetivos incumplidos, ni sobre titulares reales, fuentes de financiación de la UE e importes pagados”*, La absorción de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Tribunal de Cuenta Europeo

^{xiii} En 2023, España se situó cuatro puestos por debajo del índice de 2020, en la posición 36, muy lejos de los países con los que habitualmente nos comparamos. Entre los 90 puntos (sobre 100) del índice de Dinamarca y los 11 de Túnez, el índice para España era de 60 (la mediana global era 40, el promedio entre las democracias completas era de 73; el promedio para Europa Occidental y UE fue 65).

^{xiv} En el sentido definido en: Kaufmann, D.; Vicente, P. (2005). “Corrupción legal”. Banco Mundial. Archivado desde el original el 5 de febrero de 2020.

^{xv} Es preciso reducir los tiempos de respuesta, mejorar la calidad de la información disponible, en cuanto a contenido y a formato y, sobre todo, que el gobierno no ignore las solicitudes de los ciudadanos (*“Diez años de la Ley de Transparencia: ¿qué ha cambiado?”*, revista HAZ, 11 de diciembre de 2023.)

^{xvi} *“¿Qué mejorar en la Ley de transparencia? Más información, agilidad y sanciones”*, Revista HAZ, 13 de febrero de 2023; *“Diez años de la Ley de Transparencia: ¿qué ha cambiado?”*, revista HAZ, 11 de diciembre de 2023.

^{xvii} Los límites a la transparencia mencionado, establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, no debieran ser aplicados de manera automática, sino analizando la protección concreta de intereses racionales y legítimos, en la resolución de una determinada solicitud de información pública. En este mismo sentido, el Artículo 18.1.b de la ley puede favorecer el rechazo de solicitudes: “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.”

^{xviii} Al igual que la reforma de la ley de Transparencia, se había anunciado que la regulación del registro de grupos de presión y lobbies estaría en el Plan anual Normativo de 2024, lo que no ha sucedido. La ley de lobbies aparece en: el [pacto de gobierno de PSOE y Unidas Podemos de diciembre de 2019](#); el Plan de Gobierno Abierto 2020-2024; su sucesor, que cubre hasta 2028 y está pendiente de aprobación; el Plan Normativo de 2022; una adenda de 2023 al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Existe un [anteproyecto de Ley de Transparencia y de Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés](#) desde noviembre de 2022, y superó el periodo de información pública, pero todavía no se ha debatido en el Congreso de los Diputados.

^{xix} Esther Arizmendi, Comparecencia de la presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ante el Congreso de Diputados, 2017.

^{xx} Esta visión de la transparencia nos lleva más allá de los aspectos contemplados en la ley de 2013, y nos refieren a la Alianza internacional de Gobierno Abierto (Open Government Partnership), a la que España está adherida desde su fundación en 2011 en la Asamblea General de Naciones Unidas. Actualmente incluye a 75 países y 150 gobiernos locales, y miles de organizaciones de la sociedad civil, y la cumbre global de la Alianza tendrá lugar en 2025 en Vitoria. Este movimiento considera que constituye un deber de los poderes públicos facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; defiende la apertura a los ciudadanos de los procesos parlamentarios, adoptando los principios de gobierno abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación e inclusión, a la vez que creando espacios de diálogo con los ciudadanos y apoyando las reformas necesarias para un gobierno abierto.

^{xxi} *“La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones*

objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas.” Sentencia 46/1990, Tribunal Constitucional.

^{xxii} Frecuentemente, una ley incorpora en sus anexos modificaciones de otras normas, no necesariamente relacionadas con ella, como sucedió con la eliminación del veto del Senado al techo del Gasto como Anexo a la Ley de Paridad. La Ley 25/2009, de 22 de diciembre de 2023, que modificaba 48 leyes es un ejemplo de ley ómnibus. La complejidad normativa que estas prácticas generan desincentiva el ejercicio del derecho y genera inseguridad en los ciudadanos, además de generar notables costes económicos. De Lucio y Mora-Sanguinetti, *“Drafting better regulation: The economic cost of regulatory complexity”*, Journal of Policy Modelling, 44, 2022, 163-183

^{xxiii} En el caso de los Decretos y Real Decreto-leyes, la ley permite que la memoria técnica tenga carácter abreviado, pero exige que incluya, entre otras cosas, el análisis del impacto presupuestario del texto legislativo al que acompaña (DL 931/2017, art. 3). Cumpliendo con la ley de 2013, las MAIN se incluyen en el Portal de Transparencia, aunque es difícil saber si están todas, pues no es sencillo encontrarlas, dado que el buscador del portal no es muy eficaz. En todo caso, generalmente están confeccionadas de modo mecánico, y no contienen la información que debieran, de acuerdo con la ley del Gobierno (art.26): impacto jurídico de la nueva norma y normas que quedan derogadas, impacto económico y presupuestario, informes consultados para su diseño y redacción, contribuciones recibidas de los expertos e instituciones consultadas, y resultados de los procesos de opinión pública y de información pública a los que debe someterse un anteproyecto de ley.

^{xxiv} A modo de ejemplo, en marzo de 2024 se abrió a consulta pública el V Plan de Gobierno Abierto. La convocatoria de dicha consulta se difundió a través del Portal de Transparencia, siendo recogida por la *newsletter* “La administración al día”, del INAP. Esto refleja el hecho de que las convocatorias de consulta están realmente accesibles únicamente a quienes desarrollan una actividad que les familiariza con consultas frecuentes con el Portal de Transparencia. En esta misma línea, no cabe sino reconocer que las actividades del Foro de Gobierno Abierto continúan siendo prácticamente desconocidas por los ciudadanos. Si se pretende que los ciudadanos se habitúen a consultar frecuentemente dicho portal como canal de interacción con la administración, debería desarrollarse una iniciativa educativa muy importante. Tan importantes limitaciones en la comunicación con los ciudadanos no son un caso esporádico.

^{xxv} Actualmente, la información sobre una determinada consulta abierta se realiza a través de la página web de cada organismo promotor de la nueva normativa o política, lo que dificulta mucho su búsqueda y aún más, estar al corriente de dichos procesos de consulta con los ciudadanos. Los documentos cuyos trámites ya han cerrado podrían residir, como sucede actualmente, en las páginas Web del ministerio correspondiente.

^{xxvi} El diseño de un acuerdo político favorece en ocasiones una materialización del mismo que lo hace totalmente opaco. Así sucede por ejemplo con el cálculo del cupo vasco, del que los expertos reclaman año tras año que se expliquen con claridad los criterios que se tienen en cuenta para el cálculo del mismo.

^{xxvii} Sobre esta cuestión, Guichot explica que hay varios factores que afectan a las agendas legislativas, como la necesidad de adaptarse a la realidad cambiante sobre aspectos políticos, sociales y económicos. Por otra parte, afirma que influye también que desde hace unos años “no estamos ante gobiernos monocolor de un solo partido, que puedan imponer sus programas, de modo que la negociación parlamentaria es la regla, y sacar adelante cada medida no puede hacerse imponiendo el programa del partido que gobierna, pues no es solo uno”.

^{xxviii} En consistencia con el [Plan de Acción contra la Desinformación](#) y el [Plan de Acción para la Democracia Europea](#) vigentes desde 2018 en la UE. El primero pretende contrarrestar cualquier campaña de posverdad, también denominada desinformación (Fake news), que pueda producirse tanto dentro como fuera de Europa. El segundo tiene por objetivo construir democracias más resilientes en toda la UE mediante: la promoción de elecciones libres y justas; el refuerzo de la libertad de los medios

de comunicación; y la lucha contra la desinformación. Otras prioridades transversales del Plan son la consecución de una participación ciudadana significativa y activa y de una sociedad civil activa.