

TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA: RETOS, LIMITACIONES Y REFORMAS PARA UNA SOCIEDAD MÁS ABIERTA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Alfonso Novales Cinca*

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 pública¹ 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.

* Sesión del día 15 de octubre de 2024.

¹ 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, regula 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, 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.

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,² 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 administrativas³, 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 a través del Portal de Transparencia unas 8.000 solicitudes de información 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). 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 2023⁴.

Adicionalmente, se creó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) con la finalidad de promover la transparencia de la actividad pública,

² Ley 2013. Artículo 10. *Portal de la Transparencia*.

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.

³ Son éstas: 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, y 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.

⁴ 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

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

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, a las que me referiré más adelante. 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.

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 humanos⁵: 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 frecuentemente otros organismos públicos que se niegan a cumplir las resoluciones del Consejo; en el periodo 2015-2023 hubo 410 de tales litigios (unos 50 litigios por año); 2023 fue un año especialmente difícil, con 73 litigios.

Para hacernos una idea de la sensibilidad real por la transparencia, pensemos que un litigio que se ha resuelto recientemente tras largos periodos de requerimiento por parte del CTBG se refería a la negativa del ministerio de sanidad de proporcionar los nombres y sueldos de sus 27 asesores de libre designación; cuando finalmente se revelaron, entre los asesores directos de la ministra y su secretario de estado se encontraban altos cargos de Mas Madrid y Podemos, sin relación profesional alguna con la sanidad. No revelar la identidad de los asesores de nombramiento discrecional es habitual entre los ministerios españoles. Otra fuente de litigios es el ministerio de trabajo y economía social, que se ha negado en el pasado hasta en ocho ocasiones a proporcionar información 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. Finalmente, se desveló el gasto asociado a viajes, pero no la información sobre publicidad institucional; ocultar esta información es otra práctica extendida en la administración, vulnerando con ello la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2006⁶. Otros conflictos judiciales con ministerios se deben a la negativa de Renfe a proporcionar el coste de su nuevo sistema de venta online, para el que se licitaron varios contratos; la negativa a hacer públicas las sanciones impuestas por la inspección de trabajo a empresas; o la información sobre el precio real y las condiciones de financiación de medicamentos de alto coste vinculados a nuevas terapias.

⁵ No es el único organismo en tal situación: por ejemplo, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON), órgano que depende del Ministerio de Hacienda, pero con independencia en sus funciones y una tarea de facilitar la transparencia la sociedad acerca de los contratos públicos, tiene las mismas dificultades de personal.

⁶ Que establece que «las campañas institucionales se ajustarán siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad y austeridad en el gasto».

Es claro que, incluso ateniéndonos exclusivamente a las obligaciones impuestas por la ley de Transparencia, queda aún mucho por hacer. 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%. La evaluación se realizó en cuatro categorías, siendo sus respectivos grados de cumplimiento: 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%), que conducen a la media antes citada. 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)⁷.

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, y 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 arrojase resultados distintos de los inicialmente previstos

⁷ 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.

podría alertar de algún cambio en el contexto, lo que permitiría ajustar los parámetros de la política para mejorar su 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.

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. Careciendo de resultados de evaluación, muchos hechos pueden aportarse como una mejora en los objetivos anunciados para una determinada política, sean estos una mayor inclusión social, desarrollar una transición ecológica, realizar la transformación digital, o materializar un cambio de modelo productivo. La rendición de cuentas que por primera vez ha instaurado en España el actual gobierno bajo el lema «Cumpliendo» es de carácter genérico, pero está avalada por renombrados académicos⁸. Una rendición de cuentas trivial se ve 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 mismos⁹.

Rendir cuentas es importante porque gobernar implica priorizar actuaciones, para seleccionar las que se consideren más relevantes entre las muchas opciones que siempre van a estar sobre la mesa. En el proceso, es esencial tener presente que toda actuación pública implica una transferencia de recursos entre ciudadanos; en ocasiones involucrando a quienes todavía no tienen oportunidad de pronunciarse al respecto, cuando la actuación se financia mediante recurso al endeudamiento.

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.

⁸ Ver el anexo 1 (Metodología) en <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/rendicion-de-cuentas-julio-2024.aspx>

⁹ NOVALES, A., «Planes y políticas públicas: diseño, evaluación e interacción con los ciudadanos», en *Los ciudadanos ante la administración: reflexiones críticas y recomendaciones*, FEDEA, Julio 2024.

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 se propuso objetivos ambiciosos: *«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»*¹⁰.

La información proporcionada sobre el PRTR es un ejemplo de mala práctica: la página web de dicho plan proporciona una información exhaustiva (30.000 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 un 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, instituciones que vienen elaborando informes periódicos de seguimiento del plan.

Tampoco 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.

No 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, lo cual fue considerado desde el inicio como muy insuficiente por la mayoría de los analistas. De hecho, las dificultades para

¹⁰ 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.

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. A juicio del Tribunal de Cuenta Europeo: *«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, informe especial 13/2024).

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 propio. Los informes anuales de esta ONG han ido mostrando un deterioro tanto de nuestro registro absoluto, como de nuestro posicionamiento relativo: 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 UE¹¹.

¹¹ 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).

No se trata únicamente de prevenir 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»¹² 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 en su último informe (2023), junto con la injerencia de los otros poderes del estado –ejecutivo y legislativo– en las funciones del poder judicial. Esta organización 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.

¹² En el sentido definido en: Kaufmann, D.; Vicente, P. (2005). «Corrupción legal». Banco Mundial. Archivado desde el original el 5 de febrero de 2020.

Una reformulación de la ley debería resolver, a mi juicio, cuatro aspectos: 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. 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 orgánica¹³, 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, en ocasiones, de modo muy generoso a conflictos 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. Estos límites conceptuales a la transparencia, 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».

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, facilitando lo que conocemos como capitalismo clientelar. Evitarlo requiere hacer públicas las agendas completas de los altos cargos, y crear «registros de

¹³ «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» (en «Diez años de la Ley de Transparencia: ¿qué ha cambiado?», revista HAZ, 11 de diciembre de 2023.). Ver también: «¿Qué mejorar en la Ley de transparencia? Más información, agilidad y sanciones», Revista HAZ, 13 de febrero de 2023.

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.

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, en el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, y en el V Plan, que cubre hasta 2028 y está pendiente de aprobación, en el Plan Normativo de 2022, y en 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.

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 de 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»¹⁴.

¹⁴ Esther Arizmendi, Comparecencia de la presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ante el Congreso de Diputados, 2017.

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 (ver Apéndice 2). 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.

Desde esta percepción de la transparencia como favorecedora de la participación ciudadana en la vida pública, aparecen aspectos claramente susceptibles de mejora en España. 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.

Acceso a la información

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 de los portales de transparencia y de las páginas web de los organismos oficiales deben proporcionarse en formato fácilmente comprensible y utilizable. En ocasiones, se presentan documentos.pdf que contienen gran cantidad de información, pero no son editables. 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.

Calidad de las comunicaciones

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. Cabe destacar cuatro aspectos:

En primer lugar, nuestro complejo entramado legal. 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 ómnibus, generan 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 Constitucional¹⁵, además de notables costes económicos¹⁶.

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 como parte de la evaluación ex-ante de una nueva norma. 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 resulta-

¹⁵ «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.

¹⁶ 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. LUCIO, de, y MORA-SANGUINETTI, L., «*Drafting better regulation: The economic cost of regulatory complexity*», Journal of Policy Modelling, 44, 2022, 163-183

dos de los procesos de opinión pública y de información pública a los que debe someterse un anteproyecto de ley¹⁷.

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 la elaboración y propuesta de 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. A modo de ejemplo, el mes de marzo de 2024 fue el período de consulta pública del 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.

Otro ejemplo significativo: 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

¹⁷ Ver «El procedimiento de elaboración de disposiciones generales desde la perspectiva del Consejo de Estado», Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2023, que recoge las ponencias del seminario de igual título, organizado por el Consejo de Estado.

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 trámites¹⁸.

4.3 La interlocución de representantes políticos 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 percibe 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 o de la intención de promulgar una nueva norma 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, cuando se producen, los anuncios sobre acuerdos o sobre nuevas políticas y normas se hagan en lugares poco apropiados, generalmente ante un público afín que arroja incondicionalmente a quien hace el anuncio. Este se realiza con cierto carácter de informalidad, frecuentemente por sorpresa y, generalmente, sin dar muchos detalles. No es la mejor manera de ganar la confianza de la sociedad; una transparencia real exige 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 social¹⁹.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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 su 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.

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 también 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, no se llegó a utilizar para diseñar una reforma del sistema

de financiación, que se consideraba urgente ya en aquel momento. Tampoco se han tenido en cuenta ni dicho informe ni la negativa opinión de reconocidos investigadores en este tema al asumir el compromiso de financiación singular para Cataluña que se esboza en el acuerdo PSC-ERC.

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, qué dificultades pueden encontrarse, y a qué investigadores puede consultarse sobre estas cuestiones. 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 acerca del impacto que la edad de jubilación tiene sobre la mortalidad, o sobre 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. Sin embargo, si prosperan las propuestas de segmentar la agencia tributaria por comunidades autónomas, y quién sabe si también otros organismos, tales posibilidades se verán significativamente limitadas.

Un Plan de Regeneración Democrática

El pasado mes se anunciaba un Plan de Regeneración Democrática, configurado por 31 medidas²⁰. La mayor parte de ellas pretende subsanar déficits

²⁰ 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. Este plan europeo pretende, en primer lugar, contrarrestar cualquier campaña de posverdad, también denominada desinformación (Fake news), que pueda producirse tanto dentro como fuera de Europa. En segundo lugar, 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.

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 este trabajo, este plan de regeneración democrática parece responder a un súbito ataque de metamorfosis cultural hacia una gobernanza plenamente abierta y transparente hacia los ciudadanos. 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 de sus objetivos. Si se materializase la amplia lista de medidas que comprende, la situación de transparencia mejoraría notablemente; pero no podemos ocultar que nuestra experiencia con anuncios previos de paquetes de medidas, ambiciosos tanto por el número de actuaciones como por su trascendencia, ha sido muy frustrante.

6. 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

Portal de Transparencia

El Portal de Transparencia 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, 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 1.^a1 y 1.^a2 (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, 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 CGTBG 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.

Causas de inadmisión

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%

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%

APÉNDICE 2. EL GOBIERNO ABIERTO COMO CANAL DE INTERACCIÓN CON LOS CIUDADANOS²¹

La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP) lanzado por la ONU en 2011, es una iniciativa multilateral que intenta asegurar compromisos concretos de gobiernos nacionales y subnacionales para promover el gobierno abierto, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza.

La estrategia de gobierno abierto lanzado por la ONU en 2011, del que nuestro país es firmante, incorpora tres elementos fundamentales: transparencia (estar expuesto al escrutinio público), accesibilidad (para cualquier persona y en cualquier lugar) y capacidad de respuesta a las nuevas ideas y demandas. Incorpora de manera clara la idea de dialogar e interactuar con el ciudadano, es decir, de hacerlo partícipe de las decisiones y considerarlo un emisor con ideas de interés, no un mero receptor pasivo. Todo ello, sobre la base de los principios de buen gobierno, tales como la rendición de cuentas, justicia, equidad, eficiencia, respeto del imperio de la ley y altos estándares de comportamiento ético.

Las comisiones y foros de gobierno abierto establecidos en los países que se adhieren a esta estrategia constituyen un vehículo idóneo para recibir las inquietudes, necesidades y demandas de la sociedad. Estos grupos supervisan la facilidad de acceso a la información pública, la rendición de cuentas de los compromisos asumidos, y el establecimiento de consultas públicas para recoger opiniones sobre normativa en fase de preparación. Para ello, la Administración necesita desarrollar las herramientas adecuadas para recibir, procesar y responder a las demandas y necesidades de los ciudadanos.

España forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto desde 2011 y ha llevado a cabo varios Planes de Acción de Gobierno Abierto, cuyos logros pueden consultarse en el Portal de Transparencia. Los Planes de Gobierno Abierto actúan como palanca para alcanzar el objetivo 16 de desarrollo sostenible de la Agenda 2030: construir sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

La ejecución del Plan de Gobierno Abierto se lleva a cabo de manera colaborativa a través de los siguientes órganos:

- El grupo interministerial de Gobierno Abierto es un grupo de trabajo para la coordinación de las iniciativas de Gobierno Abierto en la Administración General del Estado. En él participan los respon-

²¹ La información descriptiva de la estrategia de Gobierno Abierto y su estructura de ejecución en España que aquí se presenta procede del Portal de Transparencia de la AGE: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/que-es_organizacion.html

sables de las Unidades de Información de Transparencia y de Gobierno Abierto de todos los ministerios, correspondiendo su coordinación a la Dirección General de Gobernanza Pública. Su última reunión data de febrero de 2020.

- La Comisión Sectorial de Gobierno Abierto es un espacio de coordinación, colaboración y debate entre las Administraciones públicas españolas (estatal, autonómicas y locales) para el intercambio de experiencias y el desarrollo y seguimiento de iniciativas conjuntas en materia de gobierno abierto. Su última reunión fue en septiembre de 2023.
- El Foro de Gobierno Abierto es un espacio de participación y diálogo permanente entre las Administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales) y los/las representantes de la sociedad civil, cuyo objetivo es impulsar la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. En él participan, con igual número de representantes, las Administraciones públicas y la sociedad civil²².

El 29 de octubre de 2024 finalizó el IV Plan de Gobierno Abierto español (2020-2024), integrado por diez compromisos dirigidos a reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, estructurados en torno a cuatro grandes objetivos: 1. Transparencia y Rendición de Cuentas, 2. Participación, 3. Integridad, 4. Sensibilización y Formación. Para su logro se prepararon una serie de medidas dirigidas a mejorar la participación ciudadana, establecer nuevos sistemas de integridad en las instituciones públicas, y fomentar la educación y sensibilización de la ciudadanía y el funcionariado en materias de Gobierno Abierto. Además de los informes del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza (IRM) para el Gobierno Abierto, el Instituto de Evaluación de las Políticas Públicas (IEPP), que realizó una evaluación intermedia del IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, llevará a cabo también su evaluación final.

Lamentablemente, uno de sus principales objetivos, la reforma de la ley de Transparencia de 2013, no ha podido ser llevada finalmente a cabo, a pesar de que se constituyó un grupo de trabajo a tal fin, que elaboró diversas ponencias con propuestas de reforma, y se llevó a cabo un proceso participativo para la reforma de la ley. Por esta razón, tampoco se aprobó el reglamento de desarrollo de dicha ley, aunque se llegó a elaborar un borrador del mismo, que incluso se sometió a un proceso de información pública. En el lado positivo, se aprobó la ley 2/2023 de protección de las personas denunciantes de casos de corrupción y malas prácticas.

²² Se creó mediante la Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, que recoge su organización y funciones. El Foro aprobó sus normas complementarias de funcionamiento el 29 de octubre de 2020.