



TÍTULO

**TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ANDALUZAS.
ESPECIAL REFERENCIA A LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE
ANDALUCÍA**

AUTORA

María Teresa Fernández Vega

| | |
|------------------------|--|
| | Esta edición electrónica ha sido realizada en 2023 |
| Tutora | Dra. D ^a . Elsa Marina Álvarez González |
| Instituciones | Universidad Internacional de Andalucía |
| Curso | <i>Diploma de Especialización en Derecho Administrativo y Administración Pública (2021-2022)</i> |
| © | María Teresa Fernández Vega |
| © | De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía |
| Fecha documento | 2023 |



**Atribución-NoComercial-SinDerivadas
4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)**

Para más información:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en>



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA

**Diploma de Especialización en Derecho Administrativo y
Administración Pública**

Curso 2021/2022

Transparencia y acceso a la información pública en las universidades
públicas andaluzas. Especial referencia a la Universidad Internacional de
Andalucía

Autor: D^a. María Teresa Fernández Vega

Tutor: D^a. Elsa Marina Álvarez González

Sevilla, 22 de enero de 2023

ÍNDICE

1. Introducción
2. Transparencia pública: concepto y evolución histórica
3. Marco Normativo
 - 3.1 Antecedentes
 - 3.2 Alcance de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
 - 3.3 Estructura
4. Ámbito subjetivo de la ley
5. Publicidad Activa: portales de transparencia
 - 5.1 Publicidad Activa
 - 5.2 Los portales de transparencia
6. Derecho a la información pública. Límites al derecho de acceso: La protección de datos
7. Mecanismos de evaluación de la transparencia
8. Aplicación en la Universidad Internacional de Andalucía.
 - 8.1 La Universidad Internacional de Andalucía
 - 8.2 Marco Legal en las Universidades
 - 8.3 La Transparencia en la Universidad Internacional de Andalucía
 - 8.4 La Publicidad Activa: Portal de Transparencia de la UNIA
 - 8.5 El Derecho de acceso a la información en la UNIA
9. Conclusiones
10. Bibliografía
11. Anexos

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo vamos a realizar un recorrido pormenorizado por los distintos apartados de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, analizando el significado de la transparencia política y normativa, deteniéndonos en su peculiar elaboración y aprobación, para pasar a un análisis profundo sobre la publicidad activa y el derecho de acceso a la información.

En una segunda parte de este se analizará la situación de la Universidad Internacional de Andalucía respecto a sus obligaciones de transparencia.

2. TRANSPARENCIA PÚBLICA: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La ciudadanía y la sociedad demandan cada vez una mayor información sobre las distintas actuaciones que se realizan desde los poderes públicos; aspiran al libre uso de la información pública de una forma fácil y accesible; y pretenden conocer qué, quienes, cómo, cuándo y cuánto gastan los responsables en las diversas políticas que desarrollan.

La transparencia se ha convertido, hoy en día, en un indicador fundamental de la calidad de los gobiernos que aspiran a considerarse democráticos y un presupuesto necesario para que los ciudadanos puedan ejercer adecuadamente su valoración y una verdadera intervención participativa.

Cuando aumenta la información de la sociedad al generalizar el acceso a la misma en poder del sector público se propicia, en consecuencia, un mejor conocimiento de las oportunidades, circunstancias y procedimientos que existen y se abren nuevas perspectivas para la toma de decisiones.

Para dar respuesta a esta demanda de información y encuadrada en un contexto sociopolítico que será analizado en el apartado dedicado al marco normativo, el 10 de diciembre de 2013 aparece publicada en el BOE la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG)¹, cuyo objeto expresado en su artículo 1, es “*ampliar y reforzar la transparencia de la actividad*

¹ Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013).

pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”.

Por lo que respecta al concepto de transparencia desde una perspectiva legislativa aparece ya en Siglo XVIII en la primera ley sobre el tema que se promulgó en la historia, la Ley de Transparencia sueca, que data de 1776. Si bien el concepto, tal como hoy lo entendemos, vinculado con el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública, no aparece hasta 1966 con la Ley de Libertad de Información / Freedom of Information Act (FOIA) americana que otorga a todos los ciudadanos el derecho de acceso a la información federal del gobierno, con algunas excepciones sobre aquellos registros (o parte de aquellos) protegidos de la divulgación pública.

Como es sabido, la LTAIBG establece, por primera vez, en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, un conjunto de medidas destinadas a garantizar la transparencia de la actividad de nuestras instituciones y Administraciones Públicas (en adelante AAPP). Estas medidas se desenvuelven en dos direcciones: por un lado, establecen una serie de obligaciones positivas para los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, consistentes en publicar de forma proactiva determinados datos o informaciones relativas a su organización y la actividad que desarrollan; por otro lado, desarrollan el derecho de la ciudadanía a acceder a la información que existe en los archivos y registros de las organizaciones, establecido en el art. 105 de la Constitución Española, y garantizan que esas solicitudes de información sean respondidas y tramitadas de forma adecuada y con las garantías oportunas. El primer grupo de medidas es el denominado en la ley “**publicidad activa**”, y el segundo es denominado “**derecho de acceso a la información pública**”.

Lo primero que debemos afirmar es que mientras el segundo grupo, referido al derecho de acceso, se encuentra claramente definido, estudiado e interpretado en base al derecho constitucional y administrativo puesto que la ley apunta claramente al art. 105 de la CE, el primer grupo de medidas, la publicidad activa, no está claramente definida en la ley, estando sujeta a dudas jurídicas e interpretaciones.

Contextualizado y centrado este punto de nuestro trabajo, vamos a comenzar haciendo un repaso por las distintas definiciones que hemos encontrado sobre transparencia, y más concretamente sobre transparencia en la gestión pública.

Comencemos por la definición que aparece en el diccionario de la Real Academia Española, donde se define la transparencia como la cualidad de ser transparente, que a su vez es ***“algo claro, evidente, que se comprende sin duda, ni ambigüedad”***.

Avanzando un paso más nos hacemos partícipes también de la definición contenida en la *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción* de la ONG Transparencia Internacional², donde se define la transparencia como la cualidad de un gobierno, empresa o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios, gerentes, directores de empresas y organizaciones y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas.

Si analizamos la propia LTAIBG sorprendentemente nos encontramos que no contiene una definición de lo que entiende por transparencia, concretamente del concepto publicidad activa. Es a través de la interpretación del Preámbulo de la norma, junto con las definiciones desarrolladas en las distintas leyes de transparencias autonómicas y, junto a las que aparecen en distintos portales de transparencia de las distintas instituciones u organismos, que podemos concretar la definición y alcance que se contiene en el desarrollo de la ley.

Esas interpretaciones nos llevan a concluir que:

- “La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política” (apartado I del Preámbulo)
- La transparencia permite una “mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico” (pfo. 2º apdo. del Preámbulo). Refuerza la legitimación democrática de la Administración.

² Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Transparency International. 2009 (pág. 48)

- La ley tiene un triple alcance: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, reconoce y garantiza el acceso a la información, y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias de su incumplimiento, convirtiéndose en una exigencia de responsabilidad para los que desarrollan la actividad pública. (pfo. 3º del Preámbulo).

En definitiva, estamos hablando de su transversalidad en la acción política, de la rendición de cuentas para promover la eficacia y eficiencia de la labor del Estado, y de la responsabilidad a la hora del ejercicio de la actividad pública.

En el Criterio interpretativo 2/2019 que el Consejo de Transparencia realiza sobre la norma se propone como definición de publicidad activa/transparencia: ***“Obligación de los sujetos que determina la Ley de publicar, de forma proactiva y en las condiciones establecidas, los datos o informaciones relevantes para garantizar la transparencia de su actividad y, en todo caso, los designados expresamente en la norma, con vistas a posibilitar el ejercicio de la ciudadanía de su derecho a la participación y al control de los asuntos públicos”.***

Podemos afirmar pues que la publicidad activa tiene naturaleza jurídica de obligación puesto que:

- La obligación surge directamente de la ley.
- La obligación de hacer que vincula a los sujetos obligados.
- La obligación que debe cumplirse proactivamente.
- La obligación cuyo cumplimiento está sometido a control.
- La obligación cuyo incumplimiento será sancionado.

Todas estas afirmaciones y conclusiones son completadas por las definiciones que de la publicidad activa realizan las leyes autonómicas; así la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía³, la primera en orden cronológico dictada después de la LTAIBG, define la publicidad activa como *“obligación de las personas y*

³ Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. BOE núm. 124, de 30 de junio de 2014, BOE núm. 172, de 16 de julio de 2014).

entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de sus actividades relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública” (art. 2, “Definiciones”, letra b).

Igualmente refuerza el concepto de publicidad activa algunas definiciones de los portales de transparencia como el del Govern Illes Balears: *“La transparencia es uno de los principios fundamentales de la actuación de los poderes públicos, en virtud del cual la Administración tiene que hacer pública la información necesaria para que la ciudadanía pueda participar en los asuntos públicos y controlar que la Administración rinda cuentas de su actuación. La transparencia es, en definitiva, un instrumento de control, a la vez que una herramienta de comunicación y diálogo para los poderes públicos”.*

El Portal de Transparencia Castilla-La Mancha: *“La transparencia se ha convertido, hoy en día, en un indicador fundamental de la calidad de los gobiernos que aspiran a considerarse democráticos y en presupuesto necesario para que los ciudadanos puedan ejercer adecuadamente su valoración y una verdadera intervención participativa”.*

O el del Portal del Ayuntamiento de Madrid: *“¿Qué es transparencia? Una administración moderna y transparente debe asumir el compromiso de comunicar a la ciudadanía toda aquella información pública que obra en su poder, que sea relevante o en la que esté interesada cualquier persona. Solo de esta manera podemos conseguir que los ciudadanos y ciudadanas sean partícipes de la gestión de lo público y puedan exigir la mejora de los servicios públicos que utilizan y disfrutan”.*

Como conclusión y haciéndome propietaria de la definición que Lluís Teixidó Cabezas. Administrador en nombre de Suministros Eléctricos Industriales Anton Teixidó S.A. expone en el Banco de Buenas Prácticas de la Red Española del Pacto Mundial⁴:

La transparencia se basa en ser claros, en dar signos de evidencia, en hacernos comprender, sin generar ningún tipo de duda ni ambigüedad.

⁴ <https://www.pactomundial.org/tribuna/la-importancia-de-la-transparencia-en-las-organizaciones-la-vision-de-seit-s-a/>

Ser transparente es dar información clara, comprensible, sin adornos innecesarios que puedan generar duda.

Ser transparente es hablar claro con nuestros interlocutores, expresar la verdad, siendo objetivos.

Ser transparente es no ocultar nada a nuestro equipo de trabajo.

Ser transparente es que la información que se ofrece a los clientes sea veraz, auténtica.

Ser transparente es no realizar ninguna maniobra oscura que pueda comprometer a la organización.

Ser transparente es respetar las reglas del mercado, la Ley y la competencia legal y leal.

Ser transparente es no sucumbir a prácticas corruptas, como intercambio de información confidencial, intercambio de favores, o entrega de regalos a cambio de una compra.

Ser transparente es respetar la competencia.

Ser transparente es no ofrecer más de lo que se puede dar.

El éxito de las políticas de transparencia depende de que la información sea accesible y disponible para todos los usuarios. Una política pública es transparente si es comprensible, si la información está disponible, si se garantiza el derecho de acceso a la información pública y se salvaguarda la protección de datos personales de solicitantes, si la rendición de cuentas es clara y si los ciudadanos saben qué papel desempeñan en dicha política.

3. MARCO NORMATIVO

El acceso a la información es un derecho fundamental reconocido en La Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 19⁵, al que también alude el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1953⁶.

La regulación de la Unión Europea sobre este acceso no llegará hasta el inicio del nuevo milenio con dos normativas específicas: el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso del público a los documentos de las instituciones de la Unión Europea y el Convenio del Consejo de Europa nº 205 sobre Acceso a los Documentos Oficiales, junio de 2009.

A partir de estos momentos se produjo un fuerte movimiento de elaboraciones y aprobaciones de leyes de transparencia y acceso a la información pública en los países de Europa occidental que aún carecían de ellas, entre ellos, Reino Unido y Alemania.

Mientras, en España el concepto de transparencia en la esfera política española empieza a estar presente en los debates políticos y sociales a raíz de la crisis de 2008. En un contexto de profundo descontento social, aparecen diversas plataformas ciudadanas y organizaciones que propugnan un cambio del sistema económico y exigen la creación de herramientas de control ciudadano sobre la actividad del poder político. Así, la plataforma ¡Democracia Real Ya!, convocante de la manifestación del 15 de Mayo de 2011 cuya fecha dio nombre al también llamado movimiento de los indignados, contaba

⁵ Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

⁶ 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

entre sus primeras propuestas con algunas referidas a la transparencia y control de la actividad de cargos públicos, la protección de la libertad de información o la oposición al control de internet.

El movimiento estuvo respaldado por la Coalición Pro-Acceso, la cual siempre había insistido en la necesidad de implantar una Ley de Transparencia en España reivindicando diez principios que consideran fundamentales para garantizar que el acceso a la información sea eficaz. (documento diez principios).

Posteriormente, una de las primeras asambleas celebradas tras la manifestación masiva y la ocupación de la Puerta de Sol aprobó una lista de propuestas que incluyen la total transparencia de las cuentas y de la financiación de los partidos políticos, el rechazo y condena de la corrupción o el acceso popular a los medios de comunicación.

Tras las movilizaciones sociales, gobierno e instituciones perciben la deslegitimación que sufren en su actuación y tratan de dar respuesta a esta crisis con diversas medidas, entre las que se contempla el desarrollo de una política de transparencia que se vincula en la agenda política a la regeneración democrática. Partidos e instituciones desarrollan entonces sus respectivos portales de transparencia donde se incluye información económica, información política y organizativa y buscadores para acceder a los perfiles de cargos y candidatos.

La transparencia ocupa también un lugar destacado en el ideario de los partidos emergentes del momento como Ciudadanos y Podemos. Así, Ciudadanos fue el primer partido en el que la transparencia se contemplada como una medida de regeneración y Podemos materializar en su programa muchos de los postulados recogidos en las plataformas ciudadanas como el 15M.

La LTAIBG es la respuesta legislativa a estas demandas sociales y viene a paliar una situación de cierta anomalía, ya que hasta diciembre de 2013 España era el único país de la Unión Europea con más de un millón de habitantes que no disponía de una ley de transparencia y acceso a la información pública.

3.1 Antecedentes

Por lo que respecta al concepto de transparencia desde una perspectiva legislativa aparece ya en Siglo XVIII en la primera ley sobre el tema que se promulgó en la historia, la Ley de Transparencia sueca, que data de 1776. Si bien el concepto, tal como hoy lo entendemos, vinculado con el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública, no aparece hasta 1966 con la Ley de Libertad de Información / Freedom of Information Act (FOIA) americana que otorga a todos los ciudadanos el derecho de acceso a la información federal del gobierno, con algunas excepciones sobre aquellos registros (o parte de aquellos) protegidos de la divulgación pública.

Existe un marco normativo, formado por normas de ámbito tanto europeo como nacional, previo a la entrada en vigor de la ley LTAIBG.

A nivel europeo, debemos señalar el Convenio de Acceso a Documentos Oficiales del Consejo de Europa que otorga a las instituciones públicas la responsabilidad de facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública.

En el ámbito estatal, los artículos 20d⁷ y 105b⁸ de la Constitución Española reconocen ya el derecho de la ciudadanía a comunicar y recibir información y sientan las bases de la regulación del acceso a archivos y registros públicos. Además de la regulación contenida en obligaciones concretas que expondremos a continuación, en España la regulación se contenía en un único artículo (art. 37)⁹ de la Ley 30/1992, de 26 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que resultaba deficitario, puesto que la ciudadanía sólo podían solicitar información sobre un determinado tipo y número de documentos y no se permitían solicitudes en las que se formulaba una pregunta concreta.

⁷ Libertad de expresión. Se reconocen y protegen los derechos: d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

⁸ Participación de los ciudadanos: La ley regulará b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

⁹ Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.

También existían las siguientes normas que contemplaban obligaciones concretas de transparencia en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o actividades de altos cargos:

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones que establece la obligación de los órganos administrativos concedentes de publicar en el diario oficial correspondiente las subvenciones concedidas con expresión de la convocatoria, el programa y crédito presupuestario al que se imputen, beneficiario, cantidad concedida y finalidad o finalidades.
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado que establece que el contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado».

3.2 Alcance de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La LTAIBG, fue sancionada en Madrid el día 9 de diciembre de 2013 por el Rey Juan Carlos I, siendo presidente del Gobierno Mariano Rajoy Brey.

El Anteproyecto estuvo abierto a consulta pública desde el día 26 de marzo de 2012 hasta el 11 de abril del mismo año, y los resultados de esta consulta fueron recogidos en el Informe sobre la consulta pública electrónica del anteproyecto de la LTAIBG. La consulta se realizó a través de la web www.leydetransparencia.gob.es, donde se habilitó un buzón de correo electrónico para recibir propuestas y observaciones. Adicionalmente, se utilizaron las redes sociales Twitter y Facebook para realizar esta consulta pública. Durante este período la web recibió 78.107 visitas y 3.669 correos electrónicos de la ciudadanía, asociaciones profesionales y organizaciones de la sociedad civil.

El texto del Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno fue aprobado en el Consejo de Ministros el 27 de julio de 2012, y presentado a principios de septiembre de 2012 en la Mesa del Congreso de los Diputados. Por su parte, éste remitió al Senado el Proyecto el 20 de septiembre de 2013. Esto es, que el Proyecto fue aprobado en la Cámara Baja después de más de un año de debates, críticas, de desencuentros. Finalmente fue aprobado con los votos favorables del PP, CiU, PNV, Coalición Canaria, Unión del Pueblo Navarro y Foro de Asturias, y el rechazo de PSOE, Izquierda Plural, UPyD, Amaiur, ERC, BNG, Compormís-Equo. Recibido el texto en el Senado se presentaron doscientas sesenta y nueve enmiendas y cuatro propuestas de veto. Finalmente, y tras su remisión de nuevo al Congreso, fue aprobado en el Pleno de 28 de noviembre, sancionada por el Rey, y publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

Este largo camino ha tenido consecuencias en la calidad técnica de la misma puesto que en muchas ocasiones, especialmente en lo referente al ámbito subjetivo, la admisión de nuevas propuestas ha repercutido en la claridad expositiva de la misma, tal y como se verá en el apartado referente a dicho ámbito.

La presente ley tiene un triple alcance:

1. Incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública: a través de obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos:
 - En materia de información institucional, organizativa y de planificación, exigiendo la publicación de las funciones que desarrollan, las normas de aplicación, estructura organizativa, y sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento.
 - En materia de información de relevancia jurídica, proporcionando mayor seguridad.
 - En materia de relevancia económica, presupuestaria y estadística, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para el ciudadano.
 - Obligación de publicar toda esta información que con mayor frecuencia sea objeto de solicitudes de acceso.
 - Para canalizar toda la información, contempla la creación de un Portal de Transparencia.

2. Reconoce y garantiza el acceso a la información: regulado como un derecho de amplio ámbito.

La LTAIBG también regula el derecho de acceso a la información pública que, no obstante, ya había sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento. 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, como ya se ha comentado anteriormente desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos.

Igualmente, pero con un alcance sectorial y derivado de sendas Directivas comunitarias, otras normas contemplan el acceso a la información pública. Es el caso de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y de 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. Además, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, a la vez que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, se sitúa en un camino en el que se avanza con esta Ley: la implantación de una cultura de transparencia que impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para la facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

3. Establece obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, incluida las consecuencias de su incumplimiento.

Principios meramente programáticos y sin fuerza jurídica se incorporan a una norma con rango de ley y pasan a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador.

3.3 Estructura

Es una ley breve, que consta de 40 artículos agrupados en 4 capítulos.

Título Preliminar: señala el objeto de la ley, que es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

Título I: Transparencia de la actividad pública

regula la transparencia de todos los sujetos que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones desde una doble perspectiva:

- La publicidad activa.
- Derecho de acceso a la información Pública.

En el Capítulo I se define el ámbito de aplicación de esta, con una relación pormenorizada y amplia de dichos sujetos. Entre los que se encuentran las Universidades Públicas en el apartado d), junto con “Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependiente de ellas, incluidas las Universidades Públicas”.

El Capítulo II se dedica a la publicidad activa estableciendo una serie de obligaciones para los sujetos definidos en el capítulo I, que tienen que difundir una determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. Para favorecer dicha difusión se creará el Portal de Transparencia, donde se incluirá tanto la información sobre la que existe la obligatoriedad de su publicación activa, como aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

El Capítulo III regula el derecho de acceso a la información pública, sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho tan solo se verá limitado por: la naturaleza de la información, o por su posible conflicto con otros intereses protegidos; aquí se aclara el equilibrio necesario con la Protección de Datos. Se desarrolla un procedimiento ágil, con plazos de respuestas breves y se dispone de la creación de unidades de información.

Igualmente se crea una reclamación potestativa y previa a la vía judicial, que será conocida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Es en este capítulo donde se define qué se entiende por Información Pública y desde donde podemos analizar la naturaleza de este derecho de acceso a dicha información. (derecho fundamental o principio de actuación de los poderes públicos).

En el art. 12 “Derecho de acceso a la información pública”, se nos remite el derecho de acceso a los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución.

En el art. 13 se define lo que esta ley 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.

Estos dos artículos son los que vinculan la transparencia de la actividad pública con el derecho de acceso a la información.

Por lo tanto, el derecho de acceso se está configurando como un derecho subjetivo derivado de la transparencia prescrita en el artículo 105.b) anteriormente detallado.

Cosa distinta hubiera sido su referencia a los derechos fundamentales recogidos en el art. 20.1.d de la CE¹⁰, Libertad de Expresión, y al art. 23.1¹¹ Derecho de Participación,.

En este capítulo también se limita el acceso a la información (art. 14) que suponga un perjuicio para la seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública y la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

Especial atención requiere el art. 15 referido a la Protección de Datos Personales y que analizaremos en un apartado separado.

El Título II, Buen Gobierno, otorga rango de Ley a los principios éticos y de actuación de los miembros del gobierno y altos cargos, a la vez que se clarifica y refuerza el

¹⁰ A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

¹¹ Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

régimen sancionador. Los servidores públicos deben actuar bajo los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y responsabilidad. Para ello se consagra un régimen sancionador estructurado en tres ámbitos, en materia de conflicto de intereses, en materia de gestión económico-presupuestaria y en el ámbito disciplinario.

Estos principios existían anteriormente y estaban incluidos en el “Acuerdo por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado”, publicado en el BOE núm. 56, de 7 de marzo de 2005.

El Título III, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se dedica al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como órgano independiente de supervisión y control, que tiene competencias sobre:

- Promoción de la cultura de la transparencia en la Admón. Públicas
- Control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa
- Garantía del derecho al acceso a la información pública y de observación de las disposiciones de buen gobierno.

Después de este breve repaso por la estructura y contenido de la ley pasamos a analizar las carencias que esta presenta.

La Ley de Transparencia fue, por muchos, una Ley muy esperada en la normativa española, pero desde que fue publicada en el BOE el 10 de diciembre de 2013, han sido muchos los autores que la han criticado dando a conocer y dejando al descubierto sus carencias.

Para empezar, me gustaría comentar las críticas hechas por la Coalición Pro-Acceso a los pocos días de entrar en vigor la LT y que comparto totalmente, pues esta organización denunció la baja calidad y las carencias de la normativa. Para empezar, la Ley no cumplía con los diez principios que la organización venía promoviendo desde años atrás. Más específicamente, son cinco los problemas que etiquetan de graves:

1. El no reconocer el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, pues este sigue teniendo su soporte constitucional en el artículo 105 b) de la CE lejos de los derechos fundamentales que se recogen del artículo 15 al 29.

2. Hay muchas instituciones públicas que no han sido incluidas o que no están obligadas a presentar la misma información que el resto.
3. Hay mucha información que ha sido excluida para su publicación.
4. Hay un doble silencio administrativo, si la institución a la que se le hace la solicitud de información no contesta, el Consejo de Transparencia tampoco estará obligado a hacerlo.
5. El Consejo de la Transparencia no es una institución independiente, tal y como dice la Ley 'está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas'.

Además de estas deficiencias, otros problemas que se han planteado son el hecho de que la parte de la ley que regula la Publicidad Activa y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entraron en vigor un año más tarde a la publicación de la Ley o que el plazo para la resolución de las solicitudes puede ascender hasta un mes, ampliable otro mes más dependiendo de la complejidad de la información, plazos demasiado largos en comparación con los establecidos en otros países.

Pero las críticas a la LTAIBG española vinieron no solo de la mano de sus ciudadanos, sino que han traspasado las fronteras y expertos de países como Suecia, pusieron de manifiesto todo el trabajo que queda por hacer todavía en España en un seminario organizado por ESADE, el Gobierno Sueco y Kreab Gavin Anderson. Uno de los aspectos en los que más hincapié hicieron los expertos fue que no hay ningún tipo de incentivo para que los empleados públicos sean más transparentes, ni ningún tipo de protección para los que quieran denunciar algún caso de corrupción, sino que justo al contrario que el país escandinavo, dan órdenes para cazar a los filtradores de información como si de un delito se tratara. De esta manera no se anima a la ciudadanía a ser transparentes ni se promueve una cultura de transparencia eficaz.

Por lo tanto, la entrada en vigor de la LTAIBG no consiguió ni parece haber conseguido, la transparencia necesaria para disminuir los escándalos de corrupción y, así, recuperar la confianza de los ciudadanos, pues en recientes estudios del CIS se ve claramente que los problemas de corrupción no solo no han disminuido, sino que siguen causando una gran preocupación entre los ciudadanos. Pero tal y como dicen diversos

autores, entre ellos Guichot (2017)¹², ‘no basta una ley para crear una cultura de la transparencia y para erradicar la corrupción, pero es un primer paso esencial’.

Pero más allá de las críticas arriba reseñadas bajo mi punto de vista la ley tiene bastantes carencias:

1.- La primera de ellas y más importante es la falta de un régimen establecido de relación entre las infracciones y sus correspondientes sanciones. De hecho, no encontramos explicitadas las sanciones que se atribuirían y de las que se harían responsables los cargos públicos o administrativos por contravenir las normas de transparencia recogidas en la ley.

Esto resulta de vital importancia por diversos puntos; en primer lugar, se da seguridad jurídica a los ciudadanos de que en la ley se contemplan los supuestos necesarios para poder atribuir responsabilidades públicas y, en segundo lugar, compromete a los responsables públicos a cumplir con sus funciones y a velar porque las instituciones administrativas publiquen la información que debe estar a disposición de la ciudadanía.

El hecho de que no se recoja un catálogo de sanciones claro conlleva a disipar las responsabilidades propias de los cargos públicos y a divagar hacia la arbitrariedad de la sanción correspondiente o hacia la impunidad al no existir un régimen sancionador claro.

Debería introducirse algún apartado explícito donde se correlacionen las infracciones con las correspondientes sanciones, y mejora los medios de los que dispone el ciudadano para reclamar responsabilidades.

2.- En segundo lugar, supone una traba a la efectividad de la ley el establecimiento del régimen de silencio administrativo negativo (Lizcano 2013)¹³. Esto significa que, si un ciudadano solicita acceso a una información que, inicialmente, no se ha publicado y transcurre el plazo fijo marcado por ley de un mes, sin obtener respuesta por parte de la Administración Pública correspondiente, el ciudadano deberá entender rechazada su solicitud surgiendo de ella plenos efectos legales de denegación. Este régimen de silencio administrativo se debe considerar, en cierta manera, abusivo por no motivar el

¹² ¿Cuánto hemos avanzado en transparencia? Emilio Guillot. Revista Española de Transparencia. Nº 5. Segundo Semestre 2017.

¹³ La nueva ley de transparencia: un importante desafío. Jesús Lizcano Álvarez, presidente de Transparencia Internacional y catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid. Publicación en el Consejo General Abogacía Española, 2013

porque de la denegación de acceso a la información y la privación de ejercicio del derecho del ciudadano.

Respecto a este aspecto, se debería introducir una modificación del régimen de modo que toda institución pública que recibiera una solicitud de acceso a la información y decidiera denegarla expusiera al solicitante el motivo que lo conduce a esa decisión y la ponderación de derechos que se ha hecho para negársele el suyo; es decir, que la denegación fuera motivada.

3.- Otra de las carencias de esta ley se concreta en el régimen de independencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Este organismo público se creó el día 19 de enero de 2015 con las funciones propias de adoptar recomendaciones para el cumplimiento de las materias de transparencia, asesorar en estas las materias, informar de proyectos normativos y evaluar el grado de aplicación de la Ley de Transparencia, entre otras. A pesar de catalogarse como independiente, se trata de un organismo cuyo presidente o presidenta es escogido por el Gobierno y, más concretamente, por el Ministro de Hacienda como organismo público adscrito a tal ministerio. Este es un hecho que ocasiona una pérdida importante de legitimidad y de credibilidad de su independencia. Además, no se da opción a incluir en su composición a miembros de organismos independientes de la sociedad civil que promueven y demandan un mayor grado de transparencia.

Sería necesario en este aspecto que el presidente/a fuera escogido por una mayoría más cualificada de las Cortes Generales y que el nombramiento del mismo no fuera a cargo del ministro, puesto que esto deja una puerta abierta a posibles injerencias por parte del poder político en un organismo que va a evaluar la gestión y aplicación, entre otros, de los mandatos de transparencia que fija la Ley. También, resultaría necesario dar cabida a profesionales de organismos independientes que promueven la transparencia para dar mayor consistencia a esta independencia, así como modificar su adscripción al Ministerio de Hacienda para así pasar a ser un organismo totalmente independiente y externo al poder político.

4.- En cuarto lugar, otra de las insuficiencias destacables es la precisión y concreción en el vocabulario y delimitación de las materias que están sujetas y se rigen por la Ley de transparencia. En la redacción, abundan conceptos excesivamente abiertos tales como “intereses económicos y comerciales” o “política económica y monetaria” que abarcan

un espectro tan amplio de materias que aumenta el margen de discrecionalidad de las Administraciones Públicas a la hora de decidir sobre qué informaciones publicar o qué peticiones de información satisfacer.

Por ello, se propone que se delimiten con mayor precisión aquellas materias que son objeto de acceso por parte de la ciudadanía

5.- La quinta de las carencias más destacables hace referencia al mandato recogido en el artículo 8.3 de la Ley, precepto que establece que “Las Administraciones Públicas publicarán la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real”. En este sentido, se dejan fuera de la regulación todos los bienes muebles y el patrimonio de las Administraciones Públicas que, en muchas ocasiones, puede ser de un valor muy superior a aquel vinculado con los bienes inmuebles. Se deberían incluir todos los bienes muebles, puesto que también son bienes cubiertos y mantenidos por parte de la sociedad.

Es la Ley de Transparencia una ley que, pese a todas las carencias detectadas desde el momento de su aprobación, no ha sufrido apenas modificaciones, en concreto:

- Se ha modificado la **letra a) del artículo 8**, por la Ley 14/2022, de 8 de julio, de modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el fin de regular las estadísticas de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública.
- Se ha añadido el **artículo 6 bis** y se ha modificado el **párrafo 1 del artículo 15** por la disposición final undécima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- El **artículo 28, letras f) y n)**, ha sido modificado por la disposición final tercera de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

Ha transcurrido mucho tiempo desde que se intentó implantar la cultura de la transparencia y, como veremos en los siguientes apartados, no ha bastado como menciona Guichot, haber dado el paso esencial de la publicación de una ley para que esa cultura esté arraigada.

4.ÁMBITO SUBJETIVO DE LA LEY

El título I de la LTAIBG se ocupa de la transparencia de la actividad pública en tres capítulos referentes al “Ámbito subjetivo de aplicación”, a la “Publicidad Activa” y al “Derecho de acceso a la información pública”.

Respecto a Ámbito subjetivo y de acuerdo con el Preámbulo de ésta, las obligaciones de publicidad activa *“han de vincular a un amplio número de sujetos entre los que se encuentran todas las Administraciones Públicas, los órganos del Poder Legislativo y Judicial en lo que se refiere a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, así como otros órganos constitucionales y estatutarios. Asimismo, la Ley se aplicará a determinadas entidades que, por su especial relevancia pública, o por su condición de perceptores de fondos públicos, vendrán obligados a reforzar la transparencia de su actividad”*.

El ámbito subjetivo de esta Ley es ciertamente extenso; puede llegar a superar la cifra de 45.000 sujetos y comprende entidades, organizaciones y personas de diferente naturaleza y régimen jurídico, sin contar con las entidades privadas subvencionadas ni las personas físicas adjudicatarias, concesionarias o facultadas para ejercer potestades administrativas. Este hecho nos diferencia positivamente de otros países donde se excluyen los sujetos que llevan a cabo actividades mercantiles.

Podemos afirmar, por lo tanto, que el ámbito subjetivo, punto vital en cualquier ley es clave en la ley de transparencia, al mismo tiempo que su tratamiento reviste un grado importante de complejidad técnica puesto que además del volumen de sujetos a los que implica la forma en la que se determinan en la ley y que le añade un grado de complejidad importante.

Los sujetos llamados a su cumplimiento no se relacionan de forma directa, mediante una enumeración expresa de los mismos, sino de forma indirecta, estableciendo, por un lado, una relación de sujetos comprendido en el ámbito subjetivo de aplicación del Título I de la ley , y señalando, por otro, en cada uno de los artículos que dedica a establecer los contenidos que deben ser objeto de publicidad activa, cuáles de los sujetos

comprendidos en el ámbito de aplicación del mencionado Título están obligados a publicar dichos contenidos.

La delimitación de estos sujetos pasivos es el aspecto de la ley que más modificaciones sufrió a en el largo proceso de elaboración, tanto en la fase prelegislativa como durante su largo periplo parlamentario. Como consecuencia del goteo de sugerencias recibidas y aceptadas durante toda la elaboración de la norma se pasó de un solo artículo con dos apartados en el anteproyecto enviado por el Consejo de Ministros a dictamen del Consejo de Estado, a dos artículos en el proyecto de ley remitido por el Consejo de Ministros al Congreso de los Diputados, para finalizar con tres artículos en el proyecto que entró en el Senado tras su paso por el Congreso y en el texto aprobado definitivamente por el Legislativo.

Los sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación del Título I de la ley se relacionan en los artículos 2 a 4, integrantes del Capítulo I de su Título I.

Así en el artículo 2 se contiene una larga enumeración de sujetos a los que se aplican todas las disposiciones del Título I, es decir, las relativas a la publicidad activa del Capítulo II y las correspondientes al derecho de acceso a la información pública del Capítulo III.

En el artículo 3 se relacionan los sujetos sometidos tan sólo al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, esto es, de las previstas en el Capítulo II.

Por último, el artículo 4 contiene una cláusula residual, al prever que determinadas personas físicas y jurídicas no contempladas en los artículos anteriores suministren a algunas de las previstas en el artículo 2.1 la información que precisen para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública, incluidos los adjudicatarios de contratos del sector público, siempre en los términos previstos en sus respectivos contratos.

De esta forma, para averiguar si una determinada institución o un determinado organismo está obligada o no a publicar de forma proactiva un determinado dato o información, hay que realizar una compleja operación interpretativa; primero acudir al artículo en que aparece el sujeto, seleccionarlo en función de la materia o naturaleza de la información; después comprobar qué sujetos, de los recogidos en los art. 2 y 3 están

obligados a publicarlo, para posteriormente consultar ese preceptos y ver si esa institución está o no comprendida en el ámbito subjetivo del Título I de la ley.

A esta situación añadimos el hecho de que estamos ante tres o más niveles de cumplimiento respecto a la ley puesto que además en el mismo art. 2 también existen diferentes niveles de obligatoriedad en la aplicación de la norma.

En el art. 2, donde se enumeran un mayor número de sujetos, podríamos decir que es el que, respecto al cumplimiento de la transparencia, tiene mayor exigencia de cumplimiento puesto que todos ellos están sujetos al cumplimiento tanto de la publicidad activa como del derecho a la información. Pero no todos los sujetos enumerados tienen que cumplir las mismas obligaciones, siendo mayores para los que tienen la consideración de Administraciones Públicas, tal y como se concreta en el art. 2.2. Especial ruido mediático generó el hecho de que la Casa de su Majestad el Rey está sometida a la ley de transparencia en todas sus actividades sujetas al Derecho Administrativo.

Puntualizar, que en el punto d) del art. 2.1. se recoge a las universidades como sujeto pasivo de esta ley, y consideradas como Administración Pública en base al ya anteriormente mencionado art. 2.2.

En el segundo nivel de transparencia se encuentran tantos los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, por un lado, y por otro las entidades que reciban en un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía relevante. Este artículo no figuraba en el proyecto de ley aprobado por el Consejo de ministros, se incorporó durante el trámite parlamentario.

El art. 4 está integrado de forma residual por aquellas entidades no previstas en los artículos 2 y 3. Es el nivel de menos intensidad respecto al cumplimiento puesto que estos sujetos no están obligados al cumplimiento de la publicidad activa ni a satisfacer el derecho de acceso de información sino únicamente a suministrar información al órgano que proceda.

Esta complejidad se agrava con la publicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 6 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) y la consiguiente introducción del nuevo art. 6 bis en la LTAIBG, la

identificación de los sujetos titulares de las obligaciones de publicidad activa ha adquirido una complicación adicional: la aparición de una nueva lista de sujetos titulares de obligaciones de publicidad activa que no figura en la LTAIBG sino en una norma ajena. Efectivamente, de acuerdo con el art. 6 bis de la Ley, cuando el ítem o contenido a publicar es el inventario de actividades de tratamiento de datos de carácter personal, para averiguar si una institución, organismo o entidad está o no comprendida en el ámbito subjetivo de aplicación del Título I de aquella, no basta solo con acudir a los arts. 2 y 3 de la Ley: hay que consultar también el art. 77, núm. 1, de la LOPDGDD.

Podemos afirmar que estamos ante tres o más niveles de cumplimiento respecto a la ley puesto que además en el mismo art. 2 también existen diferentes niveles de obligatoriedad en la aplicación de la norma.

En el art. 2, donde se enumeran un mayor número de sujetos, podríamos decir que es el que, respecto al cumplimiento de la transparencia, tiene mayor exigencia de cumplimiento puesto que todos ellos están sujetos al cumplimiento tanto de la publicidad activa como del derecho a la información. Pero no todos los sujetos enumerados tienen que cumplir las mismas obligaciones, siendo mayores para los que tienen la consideración de Administraciones Públicas, tal y como se concreta en el art. 2.2. Especial ruido mediático generó el hecho de que la Casa de su Majestad el Rey está sometida a la ley de transparencia en todas sus actividades sujetas al Derecho Administrativo.

Puntualizar, que en el punto d) del art. 2.1. se recoge a las universidades como sujeto pasivo de esta ley, y consideradas como Administración Pública en base al ya anteriormente mencionado art. 2.2.

En el segundo nivel de transparencia se encuentran tantos los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, por un lado, y por otro las entidades que reciban en un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía relevante. Este artículo no figuraba en el proyecto de ley aprobado por el Consejo de ministros, se incorporé durante el trámite parlamentario.

El art. 4 está integrado de forma residual por aquellas entidades no previstas en los artículos 2 y 3. Es el nivel de menos intensidad respecto al cumplimiento puesto que

estos sujetos no están obligados al cumplimiento de la publicidad activa ni a satisfacer el derecho de acceso de información sino únicamente a suministrar información al órgano que proceda.

Se trata de una labor compleja la de tener que identificar los sujetos obligados en materia de publicidad activa y los que están obligados en materia de acceso a la información, toda vez que, como se ha visto, el Título I de la LTAIBG contiene las obligaciones de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación en uno y otro ámbito de actuación. La explicación puede basarse en el deseo de evitar enumeraciones redundantes y de eludir la elaboración de dos listas de sujetos, la de los obligados en materia de publicidad activa y la de los obligados en materia de acceso a la información, pero el resultado es que estamos ante una ley que no contiene una enumeración de sujetos obligados en materia de publicidad activa sino una lista de sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de sus normas de transparencia.

5. PUBLICIDAD ACTIVA: PORTALES DE TRANSPARENCIA

5.1 Publicidad Activa

Como ya se mencionó en el apartado dedicado al ámbito subjetivo, la LTAIBG establece, por primera vez, en nuestro ordenamiento jurídico, un conjunto articulado de medidas destinadas a garantizar la transparencia de la actividad de nuestras instituciones y Administraciones Públicas. Estas medidas se desenvuelven en dos direcciones: por un lado, establecen una serie de obligaciones positivas para los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, consistentes en publicar de forma proactiva determinados datos o informaciones relativos a su organización y la actividad que desarrollan; por otro, desarrollan el derecho de la ciudadanía a acceder a la información obrante en los archivos y registros de las organizaciones públicas, establecido en el art. 105 de la Constitución Española, y garantizan que dichos sujetos habrán de responder y tramitar las solicitudes de acceso de los ciudadanos y ciudadanas de forma adecuada y con las garantías oportunas.

El primer grupo de medidas es denominado en la Ley *"publicidad activa"* y está regulado

principalmente en el Capítulo II, así denominado, del Título I, *"Transparencia de la actividad pública"*; el segundo es denominado *"derecho de acceso a la información pública"* y aparece regulado en el Capítulo III, también así denominado, del mismo Título, y que será fruto de análisis en el apartado siguiente de este trabajo.

En este apartado no vamos a centrar en el análisis de la publicidad activa.

En primer lugar, comenzar el análisis haciendo referencia a que la LTAIBG es una de las primeras normas legales que contienen una regulación sobre esta materia, tanto en el ámbito nacional como internacional.

La ley dedica un capítulo completo a la publicidad activa, concretamente el Capítulo II del Título I, "Transparencia de la Actividad Pública", enunciado expresamente "Publicidad Activa". El capítulo consta de siete artículos, del 5 al 11. Adicionalmente son de aplicación a la publicidad activa, por remisión expresa de las normas del Capítulo II del Título I, los arts. 2, "*Ámbito subjetivo de aplicación*"; 3, "*Otros sujetos*

obligados”; 14, “*Límites al derecho de acceso*” y 15, “*Protección de datos personales*”, de la Ley, y, por conexión, los arts. 21, “*Unidades de información*”; 33, “*Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*”; 34, “*Fines*” y 38, “*Funciones*”, la disposición adicional 3ª, “*Corporaciones de Derecho Público*”, y la disposición final 8ª, “*Título competencial*” de aquélla.

Pero lo primero que tenemos que preguntarnos qué es la publicidad activa o como se conoce genéricamente “transparencia activa”. Paradójicamente pese a que el mencionado capítulo II del Título I se enuncia como “Publicidad Activa”, la ley no contiene una definición de ésta, al igual que vimos en el apartado de este trabajo dedicado al concepto de transparencia. Basándonos en el Preámbulo, en algunos de sus preceptos y de las definiciones que sí contienen las distintas normativas autonómicas, podemos extraer información para inferir su definición. Concretamente:

- El primer párrafo del apartado I del Preámbulo, que proclama que “la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política”.
- El último inciso del pfo. 2º del mismo aptdo. I, que establece que “permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática¹, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”.
- El pfo. 3º también del mismo aptdo., que señala que “la presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–”.
- El pfo. 1º del aptdo. III del Preámbulo, que señala que “El título I de la Ley regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde

una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública”.

- El número 1 del artículo 5, “Principios generales”, precepto con que la LTAIBG abre el capítulo de publicidad activa, que dispone textualmente que “los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”.
- Los núms. 4 y 5 del art. 5 4 y los arts. 10, “Portal de la Transparencia”⁵ y 11, “Principios técnicos, que señalan otros requisitos a los que debe ajustarse la publicación.
- Los arts. 6, "Información institucional, organizativa y de planificación"; 6 bis, "Registro de actividades de tratamiento"; 7, "Información de relevancia jurídica", y 8, Información económica, presupuestaria y estadística", que enumeran diversos datos y contenidos
- informativos que deben publicar obligatoriamente, tanto los sujetos mencionados en el núm. 1 del art. 2 de la Ley, “Ámbito subjetivo de aplicación”, como los enumerados en el art. 3, “Otros sujetos obligados” de ésta o en el núm. 1 del art 77 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.
- Los aptdos I, pfo. 3º7; II, pfo. 1º8; II, pfo. 2º9; II, pfo. 3º10; III, pfo. 3º11; III, ultº inciso, pfo. 4º12 y III, pfo 12º13 del Preámbulo, que se refieren expresamente y en diferentes sentidos, a las denominadas “obligaciones de publicidad activa” o más simplemente, “obligaciones de publicidad”.
- Los núms. 1 y 3 del art. 9, “Control”¹⁴; el art. 34, “Fines”¹⁵, y el núm. 2 del art. 38, “Funciones”¹⁶, de la Ley, que encomiendan al CTBG el control del cumplimiento de las “obligaciones contenidas en este Capítulo”, el ya mencionado II del Título I, dedicado como se ha dicho a la publicidad activa, configuran el incumplimiento reiterado de las “obligaciones de publicidad activa” como infracción grave a efectos disciplinarios, y señalan como una de las finalidades del CTBG “velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad”, asignando a la Presidencia del organismo el desempeño de la función correlativa.

A partir de estos preceptos y basándonos en el Criterio Interpretativo 2/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (1) podemos afirmar concretar que se entiende por publicidad activa:

- Las medidas de publicidad activa se concretan en la imposición a los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley de una serie de "obligaciones de publicidad activa" u "obligaciones de publicidad", que aquélla menciona de forma genérica en diversos apartados del Preámbulo y en varios preceptos de su articulado.
- La identificación concreta de estas obligaciones y su contenido no aparece directamente expresada en la Ley, pero se deduce de la literalidad de sus arts. 5, núm. 1, 6, 6 bis, 7 y 8, que mandan de forma imperativa a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación para que publiquen, de forma proactiva y con las condiciones establecidas, los datos e informaciones que expresamente enumeran. En los artículos mencionados se utiliza el modo imperativo, al igual que ocurre con la proactividad puesto que los sujetos obligados “.... *habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados*”
- Estos datos o informaciones son, por un lado, la información de carácter general que menciona el art. 5, núm. 1, de la Ley -aquella que sea relevante para "garantizar la transparencia" de la actividad de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la norma que “esté relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”-, y, por otro, los datos o ítems informativos enumerados en los arts. 6, 6 bis, 7 y 8 de la norma y categorizados como "Información institucional, organizativa y de planificación" (art. 6), "Registro de actividades de tratamiento" (art. 6 bis), "Información de relevancia jurídica" (art.7) e "Información económica, presupuestaria y estadística" (art. 8).

Las obligaciones de publicidad activa de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG son, pues, en síntesis:

- Primeramente, la obligación genérica de publicar, de forma proactiva y con las condiciones establecidas, la información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad.

- En segundo lugar, las obligaciones concretas de publicar, igualmente de forma proactiva y con las condiciones establecidas, los distintos datos e informaciones expresamente enumerados en los diferentes apartados de los arts. 6, 6 bis, 7 y 8 de la Ley.

Podemos afirmar que la principal característica de la publicidad activa es la proactividad que, constituye el elemento fundamental que no solo justifica la denominación legal de ésta -publicidad “activa”- sino que permite diferenciarla del otro grupo de medidas de transparencia que incorpora la Ley, las vinculadas al derecho de acceso a la información pública, y que estudiaremos en el apartado siguiente. En la publicidad activa la información se suministra exoficio; en el derecho de acceso la información se suministra siempre a solicitud de parte.

La definición de publicidad podemos concretarla como la **"Obligación de los sujetos que determina la Ley de publicar, de forma proactiva y en las condiciones establecidas, los datos o informaciones que sean relevantes para garantizar la transparencia de su actividad y, en todo caso, los designados expresamente en la norma, con vistas a posibilitar el ejercicio por la ciudadanía de su derecho a la participación y al control de los asuntos públicos"**.

Por lo tanto, la publicidad activa tiene naturaleza jurídica de obligación, que se define como:

- Una obligación de fuente legal o ex lege, que surge directamente de una ley, la LTAIBG, que determina su contenido y la identidad de los sujetos a quienes obliga
- Una obligación de hacer, que vincula a los sujetos obligados a publicar los datos o ítems informativos mencionados en los arts. 5.1, 6, 6 bis, 7 y 8 de la Ley y los preceptos equivalentes de las leyes de transparencia de las CCAA en determinados lugares y con determinados requisitos técnicos.
- Una obligación genérica -la de publicar información sobre la actividad de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley- que se compone de diversas obligaciones particulares -las de publicar cada uno de los datos o ítems informativos mencionados en los arts. 5.1, 6, 6 bis, 7 y 8 de aquélla-.

- Una obligación que debe cumplirse proactivamente por los sujetos obligados, es decir, ex officio, sin necesidad de instancia o solicitud de parte.
- Una obligación cuyo cumplimiento está sometido a control, no solamente por parte de los órganos del Poder Judicial sino también de una Autoridad Administrativa Independiente, justamente este CTBG. La LTAIBG faculta al Consejo para controlar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en el ámbito de la AGE y para adoptar, en su caso, las resoluciones necesarias para el cese de cualquier incumplimiento, y le señala expresamente, como uno de los fines principales de su actividad, el de velar por el cumplimiento de aquéllas por los demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley.
- Una obligación cuyo incumplimiento reiterado se considera infracción grave en el régimen disciplinario aplicable a los que resulten responsables del mismo.

Comenzamos este apartado señalando, como ya analizamos en apartados anteriores, que la propia ley no contenía una definición de lo que era considerado publicidad activa y que su definición debía interpretarse de los propios preceptos de la propia ley, entre otras cosas. Pero positivamente debemos aplaudir que esta ley no se limitara a establecer el principio general de publicidad activa de la información cuyo conocimiento sea relevante, porque ello habría otorgado una enorme discrecionalidad a los obligados. Es muy saludable, por el contrario, que se haya incorporado una lista básica de materias ampliable por normas autonómicas o locales o por la mera decisión administrativa, clasificada en «institucional, organizativa y de planificación», la información «de relevancia jurídica», y la información «económica, presupuestaria y estadística» (sobre proyectos normativos, planes y su evaluación, presupuestos y su ejecución, contratos, convenios, subvenciones, que incluye esta última nada más y nada menos todos los contratos, convenios y subvenciones, sin excepción y con detalles sobre el procedimiento seguido para su adjudicación u otorgamiento, contenido, modificaciones, currículos, retribuciones e indemnizaciones de altos cargos, patrimonio público inmobiliario, etc.)¹⁴

¹⁴ Nuevos retos de la transparencia, Emilio Guichot QDL49. Cuadernos de Derecho Local. Fundación Democracia y Gobierno Local 02/04/2019

Esta afirmación positiva de las materias concretas obligatorias de la publicidad activa nos lleva a afirmar que ahora lo que queda es avanzar en la facilitación de la localización de esa información, en la evaluación de su cumplimiento por los sujetos obligados, en el control de ese cumplimiento por parte de las autoridades de transparencia y en la promoción de ranking. El camino se ha comenzado a recorrer, mencionamos el proyecto MESTA liderado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) como claro ejemplo de ello, pero aún queda mucho para vislumbrar el final.

5.2. Los Portales de Transparencia

Hemos analizado qué entendemos por publicidad activa pero ahora debemos preguntarnos de qué forma las instituciones muestran esa información obligada a publicitar de forma proactiva. Para ello la propia ley articula un instrumento. En art. 5.4 ya se anuncia que *“la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web”*, y la forma en la que debe realizarse, *“de manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables”*.

Concreta la propia ley mucho más en los art. 10 y 11, donde se especifica la creación del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, dependiente del Ministerio de la Presidencia, a través del cual se facilitará el acceso a los ciudadanos a la información que es relatada en los artículos anteriores, pero donde se añade además la obligatoriedad de incluir la información de la AGE, cuyo acceso se hay solicitado con mayor frecuencia. Es decir, el portal no sólo será el lugar donde la AGE muestre la información obligada a publicitar, sino que es también el punto a partir del cual se ejerce el derecho de acceso a la información y por el que además se obliga a la institución a publicar la información más demandada por la ciudadanía.

Además, establece unos principios técnicos que deben tener los portales:

a) Accesibilidad: se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.

b) Interoperabilidad: la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.

c) Reutilización: se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo”.

Podemos concretar que realmente, **el objetivo de los portales es ofrecer información pública a la ciudadanía**. No son sitios webs de "tramitación", o no principalmente, sino de contenidos. En términos generales podríamos decir que **un portal de transparencia tiene como objetivos:**

- Dar acceso a información público a la ciudadanía.
- Que el usuario pueda localizar la información que necesita
- Que el usuario pueda conocer otras informaciones que le puedan ayudar a comprender y supervisar la acción público.

Como afirma, Sergio Jiménez, Analista web especialista en Administraciones Públicas, *un portal de transparencia tiene como objetivos la plenitud, localización y contextualización de la información pública.*

¿Pero qué espera la ciudadanía de un portal de transparencia?

- Encontrar la información que necesita.
- Poder localizar los documentos necesarios en un sistema estructural complejo como es la administración.
- Poder navegar entre la información relacionada para tener la amplitud de la información.
- Que sea un punto de acceso para formular preguntas sobre información que no encontramos, bien porque no se ha creado o porque sea muy específica y no considerada relevante para el portal.

Es decir, tenemos un portal tecnológico cuya función es poner a disposición de la ciudadanía información.

La siguiente pregunta que debemos hacernos es si funcionan o no estos portales, ¿dan respuesta a la ciudadanía? Fácil pregunta de difícil respuesta, porque cómo podemos saber esta información.

Que el número de portales es muy que amplio y que toda institución, a día de hoy, tiene puesto en marcha un portal de transparencia es una verdad irrefutable. Pero si esos portales le ofrecen al ciudadano lo que requiere, es complicado de medir. Existen organizaciones, nacionales e internacionales, que miden la eficacia de los mismos, pero en base a qué indicadores se realiza esa medición.

Una forma de medir la eficacia de estos portales se basó en el número de preguntas realizadas por los ciudadanos, pero en este sentido ¿Qué papel juegan las preguntas? ¿Es legítimo plantear que el modelo no funciona porque se pregunta poco o que funciona porque se pregunta mucho? Creo que podemos responder rotundamente que no. Lo normal es que una persona usuaria que accede a un portal de transparencia buscando información y, la primera idea es navegar o buscar la documentación, y pregunta cuando no encontramos la información que necesitamos o no existe esa información, por distintas causas; es decir, las preguntas están cuando el portal o el sistema no funcionan, o la necesidad del usuario desborda sus posibilidades.

Los primeros estudios realizados al poco de ponerse en marcha los portales de transparencia incidían mucho en el % de preguntas respecto a las visitas realizadas a los portales. Poco a poco estos estudios han abandonado el número de preguntas y respuestas realizadas puesto que se comprobó también que los portales que tenían un diseño más sencillo y menos problemas para presentar preguntas tenían una proporción menor. Aquellos con diseños menos atractivos o con más complejidad, tienen una proporción mayor de preguntas, algunos posiblemente por diseño, otros por factores externos, como protestas ciudadanas.

Esto nos da que pensar que, muy posiblemente, cuanto mejor está diseñado un portal, menos preguntas se haga, porque se dan menos condiciones en las que es

necesario. Existe más información, mejor clasificada y más completa. Estos portales, además, tienen un comportamiento más homogéneo en su evolución de público.

Por lo tanto, podemos afirmar que se estaba utilizando un indicador irrelevante para saber si un portal funciona. Existen indicadores mucho más fidedignos para conocer el sistema como por ejemplo el número de documentos consultados y descargados o las búsquedas en el sitio, algo que no se está analizando de manera sistemática. Además, como hemos señalado, pese a ser intuitivo lo contrario, preguntar más no es un mejor portal, sino, muy posiblemente uno peor. Preguntamos cuando no encontramos, no entendemos o necesitamos algo muy específico. De hecho, sólo sería un indicador realmente interesante si se consolidara la práctica de incluir al portal las respuestas de las preguntas, lo que haría de éstas un elemento de mejora.

En España existen una Fundación, la Haz (antigua Fundación Compromiso y Transparencia) y una plataforma colaborativa, Dyntra, que se encargan de hacer ranking de instituciones, organismos, partidos políticos, sistema sanitario, etc., basados en indicadores que, teniendo de base la información obligatoria detallada en la ley, han elaborado un gran número de indicadores para verificar si se da o no cumplimiento a la ley. En el apartado dedicado a los rankings realizaremos un análisis más detallado del asunto.

6.DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO: LA PROTECCIÓN DE DATOS

Antes de comenzar a analizar el Derecho a la Información Pública, debemos encuadrar este derecho en la LTAIBG. Dentro de la ley el derecho mencionado se regula en el Capítulo III del Título I, y a su vez dicho capítulo contiene tres secciones: régimen general, donde se contextualiza el derecho en nuestra Constitución, se define claramente el concepto, y se establecen los límites al mismo; en la segunda sección se procedimenta el ejercicio del derecho, donde se especifica el contenido de la solicitud, las causas de inadmisión, su tramitación y regulación; y la tercera sección se dedica al régimen de impugnaciones.

Cada una de estas secciones contienen regulación que, de una u otra forma, es controvertida y ha necesitado de criterios interpretativos por parte del CTBG, jurisprudencia y doctrina de los órganos autonómicos, etc.

Como señala J. Javier Cuenca Cervera (transparencia y función pública. Estudios de Relaciones Laborales) El derecho de acceso a la información es la otra cara, junto a la publicidad activa, de la transparencia. Transparencia pasiva frente a transparencia activa. Apertura a las solicitudes de información, frente al ofrecimiento por iniciativa propia de una serie de informaciones referidas al funcionamiento.

El derecho de acceso está formulado en sentido amplio. En los términos del artículo 12 LTAIBG:

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.

Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

La LTAIBG concreta el derecho constitucional del ciudadano de acceder a la información pública, archivos y registros. Asimismo, y conforme a lo dispuesto por su disposición final 8, la LTAIBG goza, en su mayor parte, del carácter de básica, pero sin perder de vista el carácter reforzador del derecho que juega también la legislación

autonómica. Así las cosas, cualquier persona sin título especial de legitimidad, ni siquiera el de «interesada» en el procedimiento, solo el de ciudadano o ciudadana, puede acogerse al ejercicio del derecho. Nos encontramos, así, ante un nuevo derecho subjetivo, una nueva concreción de la ciudadanía.

Junto al *quién*, es importante definir el *qué*. Sobre qué ámbitos administrativos se despliega el derecho que constituye información pública. También la LTAIBG define el concepto en su artículo 13:

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.

Así pues, tres son las reglas que delimitan el derecho:

a) puede materializarlo cualquier persona de la ciudadanía, no solamente la interesada en el procedimiento administrativo concreto o el actor que represente un interés especial, sino «cualquier persona».

b) va referido a «información pública», esto es, archivos, documentos o similares, en cualquier soporte, en poder de cualquier Administración que, o bien los haya producido ella misma, o bien lo posea como consecuencia de su actuación de gestión y, finalmente,

c) la normativa autonómica puede ampliar y reforzar alguna manifestación relativa a su ejercicio.

Por lo demás, en lo relativo a la tramitación de la solicitud de información, se ha configurado de modo sencillo y, en cierto modo, antiformalista. Así,

— Puede sustanciarse a través de cualquier medio que deje debida constancia de lo solicitado y de la identidad del solicitante, que deberá indicar una dirección de contacto, preferentemente electrónica (e-mail) para relacionarse con la Administración (artículos 17 y 20 LTAIBG).

— En cualquier lengua y también sin necesidad de invocar el motivo que funda el interés por acceder a la información. Ni siquiera la concurrencia de un interés personal (artículo 18.2 LCT).

— Concreta también un plazo de diez días para que la institución destinataria gestione eventuales incidencias de tramitación (artículo 19 LTAIBG), sea por desconocimiento de la información pedida o porque deba conceder un plazo de alegaciones a posibles terceros afectados, debidamente identificados.

— Asimismo, tampoco cabe la exigencia de dirigir la petición a unidades concretas, sino tan solo al titular del respectivo órgano administrativo o entidad que posea la información.

— Por último, la resolución que afecte a la solicitud deberá notificarse en el plazo máximo de un mes; si este plazo ha transcurrido sin una resolución expresa, permite que se entienda desestimada la petición (artículo 20 LTAIBG).

— Cabe destacar otra regla adicional de gestión a tener presente por las administraciones públicas que, por cierto, ha sido profusamente invocada por los consejos de transparencia, contenida en el segundo párrafo del artículo 20.1 LTAIBG: en el caso de que el volumen o la complejidad de la información lo haga necesario, el plazo para resolver puede ampliarse un mes más, y, con carácter previo, debe notificarse al solicitante.

— Finalmente, como recuerda el Criterio Interpretativo (CI) 9/2015, de 12 de noviembre, del CTBG, el hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en publicidad activa, no exime a las administraciones de dar una respuesta concreta, en los plazos y condiciones señalados. Tampoco cabe la remisión genérica al portal o la página web de la institución, para satisfacer el derecho se deberá señalar expresamente el vínculo o *link* que ofrece la información, y dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieren a lo solicitado.

Esta amplitud, que no es la regla más general en el derecho, se compensa con una serie de causas de inadmisión en cuya interpretación se juega buena parte de la amplitud y la efectividad del derecho, al igual a lo que ocurre con los límites.

El derecho de acceso se encuentra enmarcado por tres nociones que delimitan su alcance: los «límites» explicitados en el artículo 14; las denominadas «causas de inadmisión» citadas en el artículo 18 y la «protección de datos de carácter personal» establecida en el artículo 15.

En lo que respecta a los límites y motivos de inadmisión, son conceptos diferentes.

Límite es la restricción a un conjunto de materias, de ámbitos concretos y sustantivos de la actividad administrativa ante los cuales el derecho cede.

Las *causas de inadmisión* hacen referencia a manifestaciones concretas de ese derecho, a solicitudes susceptibles de ser encuadradas en algunas de las situaciones de orden formal enumeradas.

Son ambas categorías las que empiezan a ser esgrimidas por las administraciones públicas frente al derecho a saber en materia de función pública, y son las que empiezan a generar una relevante doctrina de las autoridades independientes, estatal y autonómicas, en forma de criterios y resoluciones, y también del Tribunal Supremo (TS). Merece la pena citar una sentencia reciente del propio órgano jurisdiccional, el número 1547/2017, dictada el 16 de octubre (Rec. 75/2017), precedida por un auto, el de 23 de marzo de ese mismo año, que reconocía el interés casacional a la hora de concretar los requisitos para la aplicación de las causas de inadmisión. Para el Tribunal, la posibilidad de limitar este derecho frente a peticiones concretas no constituye una potestad discrecional de las administraciones. Más bien, como recoge su FJ 6.º:

La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Asimismo, la potestad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que solo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la ley.

También la doctrina abunda en esta línea al tratar de las causas de inadmisión. Así, para C. Barrero (2017) nos hallamos ante «conceptos jurídicos indeterminados», con todo lo que esto supone: una presencia clara y fundada, sin aplicaciones extensivas ni analógicas, algo expresamente prohibido por alguna legislación autonómica, como la de Cataluña (artículo 20.3); y también la necesidad de integrar con elementos contextuales su concurrencia, en lo que supone un juicio de valor explícito para el caso concreto (Araguàs, 2017, p. 23).

Y ello teniendo en cuenta los requisitos impuestos por la propia LTAIBG. En los términos del artículo 14.2, la aplicación de los límites será justificada y proporcionada, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y analizando la eventual afección de un interés público privado o superior que conduzca finalmente a conceder el acceso a la información solicitada.

También conviene tener presente que las limitaciones no son la solución preferida por el legislador. Así, en relación con las limitaciones, cabe una última opción, reflejo de la voluntad de satisfacer el conocimiento público: aun cuando se aplique alguna de las limitaciones contempladas en el artículo 14, cabe la posibilidad de que esta no concurra en la totalidad de la información, sino que puede otorgarse el «acceso parcial» regulado en el artículo 16. En este caso, se omitiría la información afectada por el límite y se facilitaría el acceso al resto de la información, salvo que de su aplicación resultase una información distorsionada o carente de sentido. Y con todo, al solicitante debería informársele sobre qué parte de la información ha sido omitida.

En cuanto a las causas de inadmisión detalladas en el art. 18:

Así, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

- a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
- 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.
- c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de

reelaboración.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. En este caso, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

El CTBG ha ido estableciendo criterios interpretativos sobre el alcance de las más importantes de ellas, concretamente los criterios 6 y 7 de 2015, junto al 3 del 2016, concretan lo que se entiende por información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, la relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, y lo que podemos entender por información repetitiva o abusiva.

Por lo demás, me parece positiva la combinación de plazos razonablemente breves (un mes) y silencio negativo por la que optó el legislador.

El silencio negativo con carácter básico en la LTAIBG, frente a la interpretación de algunas leyes autonómicas que transformaron el silencio en positivo bajo la argumentación de «ir más allá» o ser «más generoso», me parece correcto porque tal y como recoge Guichot en su ya mencionado trabajo Nuevos Retos de la Transparencia, un silencio positivo carece de virtualidad práctica en una obligación de hacer como es la de facilitar información, de tal modo que si el obligado no cumple no podrá recurrirse, pues el derecho ha sido reconocido, pero tampoco se obtendrá la información, así que a lo sumo podrá optarse por un costoso proceso judicial por incumplimiento. Sin embargo, la mala «venta» política del silencio negativo para la ciudadanía y los medios de comunicación, y la voluntad de presentar las leyes autonómicas de transparencia como «más avanzadas», han llevado a algunas leyes autonómicas a establecer un «aparente» silencio positivo, entre ellas las de Aragón, Cataluña o la Comunidad Valenciana. Ya en Tribunal ha declarado que la previsión de la Ley de Transparencia de Aragón que establece el silencio positivo es inconstitucional por contradecir el artículo 20.4 LTBG y, de ese modo, vulnerar la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común del artículo 149.1. 18ª de la Constitución (STC 104/2018, de 4 de octubre).

Los datos oficiales a nivel estatal dicen que solo se está produciendo el silencio en el 0,28 % de los casos, esto es, en 38 casos de más de 13 000 solicitudes. No obstante, el CTBG y algunas ONG han coincidido en la crítica de la práctica de retrasar el envío de las solicitudes desde el Portal hasta el órgano competente para resolver, sin informar siquiera al solicitante de cuándo ha tenido lugar dicho envío, con el retraso y la incertidumbre que supone.

También hay que reflexionar sobre qué sentido tiene exigir acreditar la identidad por certificado digital cuando el derecho de acceso no requiere motivación ni legitimación alguna, es un derecho de todos.

En efecto, el artículo 17.2 de la Ley 19/2013 dice que «la solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante». Aunque la Ley habla solo de «constancia», la interpretación está siendo controvertida y dispar en las diferentes Administraciones, ya que en unos casos se exige la acreditación mediante certificados digitales (como en el caso de la AGE) y en otros no (por ejemplo, en el caso de la Administración de la Junta de Andalucía), y todas ellas operando con la misma dicción legal.

Esta disparidad se debe a que en el primer caso se identifica «constancia» con «acreditación» de la identidad en los mismos términos exigidos por la normativa sobre procedimiento administrativo común para la iniciación por los interesados de procedimientos electrónicos ante la Administración; y en el segundo se considera que la mención a la constancia de la «identidad» tiene como único sentido el de posibilitar las comunicaciones personalizadas entre los sujetos obligados y el solicitante, bastando para ello con la mera mención del nombre y apellidos de las personas físicas o de la denominación de las personas jurídicas. En la lógica de la normativa de transparencia, en que se reconoce la titularidad del derecho a cualquier persona, encaminado a posibilitar la participación ciudadana y el control del ejercicio del poder, sin necesidad de acreditar interés alguno ni motivar la solicitud, la exigencia de identificación del solicitante ha de leerse solo como un medio para facilitar la recepción de las respuestas. Esta interpretación encuentra el apoyo tanto del derecho internacional y comparado como del derecho estatal. La exigencia de requisitos de acreditación de la identidad en el caso de las solicitudes presentadas por vía electrónica, que nos convierte en una singularidad mundial, resulta discriminatoria, disuasoria, y explica en buena medida el

relativo fracaso. Las exigencias de acreditación de la identidad establecidas en el Portal de Transparencia de la AGE y en diversos Portales de Transparencia autonómicos obvian el diferente sentido y ámbito de aplicación de la normativa sobre acceso a la información y sobre procedimiento administrativo en función de la exigencia o no de la condición de interesado; ya comentamos al comienzo de este apartado el nuevo concepto de ciudadanía que había generado la aplicación de esta ley. El artículo 9 LPAC regula los «sistemas de identificación *de los interesados en el procedimiento*», disponiéndolo en términos de obligación para la Administración. Pero este precepto no es de aplicación a las solicitudes de acceso, que tienen una regulación propia en la LTAIBG que responde a una lógica diversa a la del «interesamiento». La LTAIBG prescinde del concepto de «interesado» y establece una legitimación universal, y por ello mismo no le es de aplicación un precepto referido a la acreditación de la identidad por los interesados.

Ahora bien, este problema parece tener difícil solución desde el momento que en muchos organismos e instituciones han convertido los procesos de solicitud de información en un procedimiento de Administración Electrónica, cuya primera premisa es la solicitud con certificado digital, y no es considerado un procedimiento de tramitación vía telemática. Las administraciones están priorizando el proceso de gestión frente al derecho del ciudadano.

La última noción que delimita el derecho de acceso es la relativa a la **protección de datos de carácter personal**, recogida en los artículos 15 de la LTAIB, 6 bis y en la Disposición adicional quinta. En estas disposiciones se establece el régimen de cómo debe proporcionarse dicha información cuando esta contiene datos personales.

En el anteproyecto de la ley con carácter general, y salvo concurrencia de circunstancias particulares, prevalecía el derecho a acceso respecto de los datos no íntimos directamente relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. En los demás casos, había que ponderar entre el interés público de la información y el sacrificio que su conocimiento supusiera para la privacidad de las personas afectadas. El tratamiento posterior de los datos quedaba sometido a la normativa sobre protección de datos. Esta regulación fue bien recibida por las

organizaciones y asociaciones, sumándose a la misma la de varios expertos en la materia, entre la que destacamos la doctrina propuesta por Guichot ¹⁵.

Pero debido a un Informe de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) el artículo fue cambiado, aceptando el gobierno la redacción propuesta por la mencionada Agencia, añadiéndose además la disposición adicional quinta sobre colaboración con la AEPD, que prevé que esta y el CTBG adopten conjuntamente las resoluciones que sean necesarias a fin de determinar los criterios de aplicación de estas reglas, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en esta norma y en la LOPDGDD.

A juicio de Guichot se trató de un informe y de una propuesta con graves defectos de entendimiento de la lógica del derecho de acceso a la información, y que produjo graves distorsiones en la regulación, no sólo porque se basaron en informes, concretamente el informe emitido el 25 de octubre de 2011 al Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, donde se recogía la lógica del acceso a documentos en archivos históricos por razones culturales y no en el acceso a información viva para el conocimiento de la gestión pública sino por la opción de designar a la AEPD también

¹⁵ En el diario ABC de 30 de abril, publicó un artículo titulado “Transparencia: la hora de la verdad”. Juzgaba que había de acogerse muy positivamente la regulación de las relaciones entre transparencia y protección de datos. En el artículo “El Anteproyecto de Ley de Transparencia”, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, junio 2012, núm. 30, pp. 28-40, daba una valoración muy favorable. Añadía: “el único matiz es que se prevé que en los casos de datos no especialmente protegidos pero tampoco directamente relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano (donde, por cierto, habría que entender incluidas las agendas de los altos cargos), se otorgue el acceso si tras una ponderación suficientemente razonada el órgano competente para resolver considera que no se perjudica ningún derecho constitucionalmente protegido (siendo así que nos parece debería más bien llamarse a una ponderación entre los derechos en juego y la transparencia, en la medida en que el derecho a la protección de datos es en sí un derecho autónomo constitucionalmente protegido, y no solo un derecho instrumental, por lo que se incurre en una contradicción lógico-jurídica)” (p. 36).

como órgano independiente del control en materia de transparencia y acceso a la información pública.¹⁶

Sin entrar en todo el trasfondo de la modificación y de la relación existente entre una Ley orgánica y una ordinaria, afirmamos que el principio que rige es el de *Lex Specialis*; es decir, a la publicidad activa y a las solicitudes de información se les aplica la LTAIBG (o, en su caso, la respectiva ley autonómica de transparencia). Esto además encuentra su apoyo en el art. 11.2.a) de la propia LOPDGDD, que permite la comunicación incontestada de datos personales cuando la cesión esté autorizada en una ley.

La Ley de transparencia distingue, en su artículo 15, siguiendo al artículo 7 de la LOPDGDD, entre dos tipos de datos especialmente protegidos. En primer lugar, los relativos a la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, para cuyo acceso se exige el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. En segundo lugar, el caso de los datos que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley. Discutible la restricción a la información sobre sanciones administrativas puesto que no es una información que atañe a la intimidad y es importante su conocimiento para poder juzgar actuaciones administrativas.

El artículo 15.2 dispone que con carácter general y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Esta regulación se ha mantenido desde el primer texto del Anteproyecto excepto la precisión “meramente

¹⁶ Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas, Fundación Alternativas, Madrid, 2011, p. 47.

identificativos”. Su origen nuevamente viene de la interpretación de la LOPDGDD, en este caso de lo previsto en el artículo 5 del Reglamento General de Protección de Datos. Esto podría haber propiciado unos grandes límites a la hora de publicitar información pública, pero en el apartado siguiente la ley contempla un criterio general de ponderación de la publicidad de información que no contiene datos especialmente protegidos.

En el apartado 3 del mencionado artículo 15, se regula un criterio general de ponderación que aporta seguridad jurídica pero que en este caso, y también a juicio de Guichot, los criterios utilizados han sido extraídos del análisis que la AEPD realizó en 2011 de la normativa sobre patrimonio histórico y archivos, solo aportan confusión en su aplicación, por no profundizar en la legalidad de los plazos que contempla, en el caso de la Ley de Patrimonio, al igual que el caso del punto b), que vuelve a confundir el derecho de ciudadanía para la participación y el control democrático, y que excluye expresamente la necesidad de acreditar interés alguno o de motivar las solicitudes. Por último, los dos criterios que quedan regulados en este artículo parecen confundirse con los principios generales regulados en el apartado dos del artículo 15.

Bien recibido fue el apartado quinto del artículo 15 LTBG, referido a la disociación de los datos de carácter personal.

Finalmente, la ley prevé que la normativa sobre protección de datos personales es de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso, que, aunque sea innecesaria, contribuye a reforzar la integración de ambos bloques normativos, transparencia y protección de datos.

7.MECANISMOS DE EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA

Aunque en los últimos años se han multiplicado los estudios sobre la transparencia de las administraciones públicas, resultado este de la conjunción de diversos factores, como la proliferación de casos de corrupción y el seguimiento mediático que han conllevado, la aprobación de leyes de transparencia y buen gobierno o el interés de organismos internacionales que promueven la transparencia, relacionando su aplicación con beneficios en términos de democracia y desarrollo,¹⁷ debemos centrar el estudio de los mecanismos de evaluación de transparencia partiendo de la propia ley, que es la que define quién y cómo debe evaluar el grado de aplicación de la misma por parte de los diferentes sujetos obligados.

El artículo 38.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno encomienda al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la función, entre otras, de evaluar el grado de aplicación de la ley por los diferentes sujetos obligados.

Para ello, de acuerdo con el mismo precepto, deberá elaborar anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.

De acuerdo con la LTAIBG, las evaluaciones se centrarán en la medición del grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y la gestión del derecho de acceso a la información pública por los sujetos obligados.

Hasta aquí podemos afirmar que la LTAIBG encomienda al CTBG la responsabilidad de la evaluación del cumplimiento de esta.

Igualmente, organizaciones civiles interesadas en el desarrollo de la democracia, la participación y el rendimiento de cuentas, crean sus propios sistemas de seguimiento. Algunas de estas son de ámbito internacional y otras se dirigen a entornos próximos como la política local. La más conocida es la actividad de Transparency Internacional, representada en España por la ONG Transparencia Internacional España (en

¹⁷ (United Nations, 2000: III; Comisión Europea, 2001; European Commission, 2010).

<http://transparencia.org.es>) que evalúa periódicamente la transparencia de diferentes administraciones públicas y de otras organizaciones privadas.

Hasta el año 2016 pues, tan sólo se podía medir el nivel de transparencia de nuestras instituciones de dos formas: o bien usando un criterio externo, como los índices de Transparencia Internacional, o bien interpretando directamente el texto la Ley de Transparencia. La primera opción era buena al principio, cuando se empezó a gestar la conciencia ciudadana sobre la necesidad de tener un sector público más abierto, pero pronto fue insuficiente porque los criterios de TI eran demasiado generales y obviaban la evaluación del derecho de acceso a la información.

La segunda opción, medir con la Ley de Transparencia en la mano, parecía la más correcta pero también más difícil porque, como señalaba en 2015 la entonces directora del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Esther Arizmendi,¹⁸ **“la ley no otorga al órgano regulador las palancas necesarias para hacer un seguimiento real”**. Es decir, la norma articula derechos y obligaciones, pero no una forma de puntuar a cada institución según su grado de apertura. Y, por si fuera poco, es una “ley de mínimos”, que en la mayoría de las ocasiones **ha quedado superada por otras normativas más avanzadas** aprobadas en comunidades autónomas y municipios.

Para intentar paliar este déficit el CTBG firmó en 2016 un Convenio de Colaboración con la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) para elaborar una Metodología para la medición de las obligaciones de transparencia contenidas en la Ley 19/2013 que permita al CTBG llevar a cabo el control del grado de cumplimiento por la AGE de la Ley en aplicación del artículo 9 de la LTAIBG y que se constituya como herramienta en su cometido de realizar un seguimiento y evaluación del grado de aplicación de la Ley, y que tiene las siguientes características:

- Que “pueda ser aplicada con homogeneidad a todos los organismos y entidades obligados, con independencia de su naturaleza”.

¹⁸ La transparencia, a examen | El HuffPost Noticias (huffingtonpost.es)

- Que “permita medir con eficacia, no sólo el grado cuantitativo de cumplimiento de las obligaciones señaladas, sino también de forma cualitativa dicho cumplimiento”.
- Que “pueda ser aplicada a modo de autoevaluación por todos los organismos obligados, pudiéndose transmitir eficazmente a sus empleados y responsables con la necesaria formación y capacitación”.
- Que “permita establecer líneas de estudio y mejora continua entre los sujetos obligados para registrar las posiciones relativas y los avances en la implantación de la Ley y el cumplimiento de las obligaciones establecidas”.

Esta propone un diseño diferenciado para la publicidad activa y para el derecho de acceso, respetando la dualidad plantada en la propia ley, tal y como hemos ido estudiando a través de los distintos apartados de este trabajo.

Uno de los aspectos clave de esta metodología es que mide dos niveles de apertura en los datos públicos: Por un lado, evalúa el **grado de cumplimiento obligatorio** de la Ley de Transparencia; es decir, pone nota basándose en el cumplimiento estricto de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Y, por otro lado, permite evaluar la **calidad de la transparencia** con indicadores voluntarios, añadidos a los obligatorios y que se extraen de otras normativas más completas.

1. Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa (**ICPA**). Es un indicador de mínimos, se calcula sobre la información obligatoria de la ley y las obligaciones de accesibilidad de las webs.
2. Indicador de Transparencia en Publicidad Activa (**ITPA**). Es un indicador más extenso porque incluye información no obligatoria. Mide la calidad de la transparencia.

¿Y cómo se mide todo esto? A través de una serie de **cuestionarios** rellenos por agentes externos a la entidad –como el Consejo de Transparencia–, por la propia entidad (para realizar autoevaluaciones) y por cualquiera que pretenda hacer una medición de sus instituciones. La metodología es abierta y la puede utilizar cualquier ciudadano.

Para analizar la **publicidad activa** este método utiliza los Portales de Transparencia o de las páginas web de la institución, utilizando varios criterios y que se puntúan con un máximo de 100 puntos.

Los Componentes de las obligaciones en materia de publicidad activa: se determinan, siguiendo la teoría de la información, como el hecho de la publicación, los atributos de la información que contiene, y contextualizado en un determinado canal. A estos componentes se le aplica unos criterios de valoración, que resumidamente se señalan en la siguiente tabla:

| OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA EN PUBLICIDAD ACTIVA | | | | |
|---|--------------------------------------|--------------------------|--|--------------------------|
| I N F O R M A C I Ó N | PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN | | SOPORTE WEB | |
| | CRITERIOS | PUNTUACIÓN MÁXIMA | CRITERIOS | PUNTUACIÓN MÁXIMA |
| | Contenido de la Publicación | 100 PUNTOS | Accesibilidad | 100 PUNTOS |
| | Forma de la Publicación | 100 PUNTOS | Estructurada | 100 PUNTOS |
| | Actualización de la Publicación | 100 PUNTOS | Lugar de la Publicación | 100 PUNTOS |
| | ATRIBUTOS DE LA INFORMACIÓN | | Disponibilidad de <i>banner</i> | |
| | CRITERIOS | PUNTUACIÓN MÁXIMA | | |
| | Accesibilidad | 100 PUNTOS | | |
| | Claridad | 100 PUNTOS | | |
| | Estructurada | 100 PUNTOS | | |
| Reutilización | 100 PUNTOS | | | |

Fuente: Informe final Metodología Mesta ¹⁹

Todos estos criterios se definieron exhaustivamente en el citado informe.

Con toda esta información se crea un Mapa general de publicidad activa, como un listado cerrado de las informaciones que pueden ser objeto de publicación para aplicar la metodología de forma armonizada en cualquier organismo y replicarse en cualquier ámbito territorial. En este mapa se encuentran recogidas las 60 informaciones obligatorias estipuladas en la Ley 19/2013, las incluidas en las leyes autonómicas y algunas no contempladas, como ordenación del territorio y urbanismo. Las informaciones se agruparon en categorías o ámbitos.

El Mapa general de publicidad activa recogido en el informe evidentemente no es aplicable en su integridad a cada sujeto obligado. Los sujetos del ámbito de aplicación

¹⁹ Informe Final Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Ministerio de Hacienda 2017

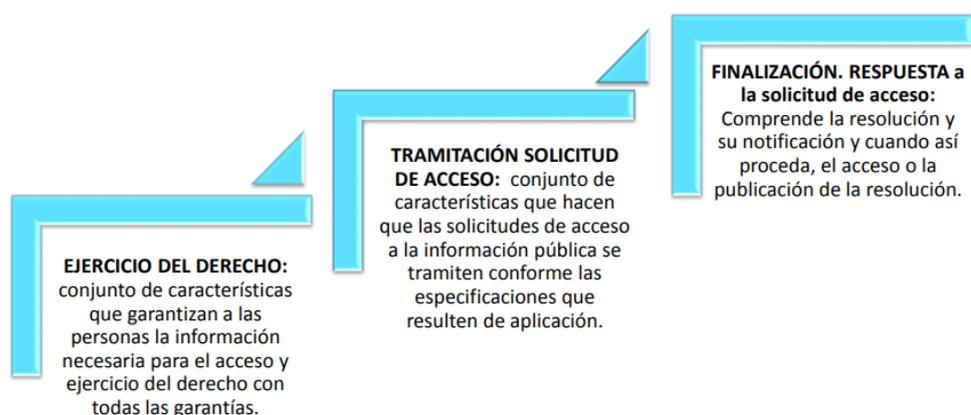
de la LTAIBG tienen distintas obligaciones de transparencia en publicidad activa según su naturaleza y, por tanto, las informaciones susceptibles de ser publicadas varían. Cada sujeto debe realizar su propio Mapa general.

El análisis de la evaluación del **ejercicio del derecho de acceso** tiene como objetivo evaluar hasta qué punto el derecho de acceso a la información pública está siendo implementado de manera efectiva y adecuada, incluyendo el grado de cumplimiento de las obligaciones reguladas por la LTAIBG y los criterios de aplicación que va estableciendo el CTBG.

La metodología que se propone articula el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en tres fases:

- 1) Ejercicio del derecho.
- 2) Tramitación de la solicitud de acceso a la información pública.
- 3) Finalización: Respuesta a la solicitud de información pública. Comprende la resolución y su notificación y cuando así proceda, el acceso o la publicación de la resolución.

Cada una de estas fases se acota mediante una definición. La ilustración que se muestra en el Informe Final de Metodología Mesta muestra claramente las distintas fases:



En cada una de las fases indicadas se analiza un conjunto de características o criterios, de 14 a 21 según la fase, que se estiman de relevancia para valorar cómo se materializa

el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y verificar hasta qué punto se cumple con las especificaciones u obligaciones que resultan de aplicación y aquellas otras que se estiman necesarias para una adecuada y correcta implementación. Para seleccionar estas características o elementos se han tomado como referencia, como se ha dicho, las prescripciones de la LTAIBG y los criterios interpretativos del CTBG, añadiendo algunas especificaciones de las regulaciones autonómicas sobre el derecho de acceso.

Con el fin de cuantificar el grado de materialización y cumplimiento de las obligaciones derivadas del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se dota al modelo de una escala de valoración que debe aplicarse a cada uno de los criterios que se relacionan en cada fase de modo individualizado.

El modelo metodológico se basa en la aplicación de los cuestionarios por las unidades de información a modo de autovaloración o valoración interna, respecto de la actividad generada en el ámbito en el que desarrollan sus funciones de tramitación interna, seguimiento y control.

El informe concluye con una serie de recomendaciones para poderla implementar.

Es pues esta metodología la que se utiliza por parte del CT para la realización de los informes anuales y que se aplica a:

- Portal de transparencia de la Administración General del Estado, a las páginas webs de los organismos integrantes del sector público estatal y a al resto de sujetos obligados.
- A los Ministerios, alrededor de 4.754 organismos, entidades y sociedades públicas estatales, autonómicas y locales.
- A las 17 comunidades autónomas y a las 2 ciudades autónomas. A los 8.124 ayuntamientos, 3.708 Entidades locales menores y 981 mancomunidades.
- También a los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales obligadas y a aquellas entidades públicas que perciban subvenciones públicas en los términos establecidos en la ley

La diferencia principal de MESTA con respecto a otros rankings de transparencia como los índices de Transparencia Internacional es su especificidad: Es una metodología pensada específicamente para medir información pública en España. Está basada en todas las leyes aprobadas al respecto, desde la Ley de Transparencia a las normativas de transparencia de CCAA y entidades locales como los ayuntamientos.

También realiza una evaluación bastante completa del **derecho de acceso a la información**, algo que omitían los ITA de Transparencia Internacional hasta el año 2017, en el que sí se creó una nueva área de indicadores relativos a ese derecho.

Otros Ranking en España

Destacamos dos rankings, por la importancia que tienen en la implementación de la transparencia en las universidades y porque nos servirán de soporte para la elaboración del apartado dedicado a la Universidad Internacional de Andalucía

La **Fundación Haz** (antes **Fundación Compromiso y Transparencia**) se constituyó en el año 2007 por un grupo de profesionales procedentes del mundo de la empresa, la academia y el sector no lucrativo para impulsar el buen gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas y el impacto social de las instituciones, y cuya misión es Fortalecer la confianza de la sociedad en las instituciones y empresas promoviendo la transparencia, el buen gobierno y el compromiso social. <https://www.hazfundacion.org/>

Dyntra.org. desarrolla una plataforma colaborativa que tiene como objetivo medir la información pública de Gobiernos, Administraciones públicas, partidos políticos, cargos electos y los diferentes actores sociales de una manera dinámica, eficiente, transparente y abierta. La gestión y cumplimentación de dichos índices, se realiza desde la plataforma tecnológica www.dyntra.org, en la que se posibilita una evaluación abierta del nivel de cumplimiento, con respecto a los estándares reflejados en el índice dentro de la tipología de organismo público y marco de gobierno. www.dyntra.org

8.APLICACIÓN A LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA (UNIA)

En este apartado vamos a analizar la situación de la UNIA respecto a las obligaciones establecidas en las leyes de transparencia. Analizaremos la aplicación de la ley, la situación respecto a la ley de transparencia de la comunidad autonómica andaluza, y su normativa interna.

Replicaremos la misma estructura que en la parte general de este trabajo.

8.1. La Universidad Internacional de Andalucía

Tenemos que partir de la explicación y conceptualización de la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) como institución pública, contextualizándola dentro del Sistema Público Andaluz de Universidades que está conformado por diez universidades de la que forma parte la referida UNIA.

La Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) es una institución pública creada en 1994, concebida como un instrumento de apoyo a la formación, la cultura y la investigación de la comunidad andaluza, a la colaboración con su sistema universitario y al enlace con el entorno internacional, en particular, Latinoamérica y El Magreb. Sus actividades más características son la formación de postgrado, la formación permanente, los cursos de verano, las actividades culturales y las actividades de apoyo a la investigación, en especial la organización de workshops internacionales. La mayor parte de estas actividades son realizadas en la modalidad virtual y por el personal docente e investigador de otras universidades, centros de investigación u otros organismos, ya que la UNIA no cuenta con profesorado propio en plantilla.

Para el desarrollo de su actividad, la UNIA cuenta con Sedes permanentes en cuatro provincias andaluzas: Sevilla (Sede del Rectorado, en el Monasterio de La Cartuja), Huelva (Sede de Santa María de la Rábida, en Palos de la Frontera), Jaén (Sede Antonio Machado, en Baeza) y Málaga (Sede Tecnológica).

Esta definición de la UNIA extraída de su plan estratégico 2021-2024²⁰ ya nos da muestra de las peculiaridades de esta, las cuales van a influir mucho no a la hora de

²⁰ Plan Estratégico Universidad Internacional de Andalucía 2021-2024, aprobado en Consejo de gobierno de y en el Patronato de 30 de junio de 2021.

gestionar su política de transparencia sino y, sobre todo, a cómo es evaluada por organismos y asociaciones externas a la misma.

Es una universidad donde y siguiendo la LOU²¹ respecto a la estructura de las universidades definida en el Capítulo I del Título II, no existen Escuelas, Facultades, Departamentos, etc, y por lo tanto, tampoco los órganos de gobierno de cada uno de ellos.

Respecto a su forma de gobierno y representación de las Universidades, Título III de la LOU, la UNIA cuenta órganos colegiados, que son el Patronato y el Consejo de Gobierno, no existe Claustro, ni junta de facultad ni consejo de departamento. El Patronato es el órgano de conexión entre la Universidad Internacional de Andalucía y las instituciones universitarias y los sectores sociales interesados en el mejor cumplimiento de sus fines, y bajo mi punto de vista, reúne todos los requisitos que la LOU marca para los Consejos Sociales, aunque no es considerado como tal.

El Consejo de Gobierno es el máximo órgano de gobierno y administración de la UNIA. En la propia definición indicada anteriormente se afirma que no tiene profesorado propio y de su actividad se deduce que el alumnado que llega a nuestras aulas es un alumnado que permanece en ella muy poco tiempo, punto muy importante puesto que supone que la representación del alumnado en los órganos de representación sea distinta y difícil de gestionar, añadiéndose el factor de la virtualidad de sus actividades.

Con respecto a los órganos unipersonales la UNIA cuenta con las personas titulares del Rectorado, de los Vicerrectorados, de la Secretaría General, de la Gerencia, de la Dirección de las sedes permanentes y de la Dirección de los centros especializados.

8.2 Marco Legal en las Universidades

Las universidades públicas, y por lo tanto la UNIA, están sujetas a la normativa de transparencia, tanto estatal como autonómica. La transparencia no es sólo una

²¹ Ley Orgánica 6/2001, de Universidades. BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2001, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, BOE núm.89, de 13 de abril de 2007.

obligación legal, sino que constituye, desde años, una necesidad para poder cumplir sus funciones.

Ley Orgánica de Universidades (LOU), por la que regula la naturaleza, funciones y estructura de las universidades legisló como una de las principales innovaciones, tal y como se recoge en la exposición de motivos, por “la introducción en el sistema universitario de **mecanismos externos de evaluación de su calidad**, conforme a criterios **objetivos y procedimientos transparentes**. Para ello se crea la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación que, de manera independiente, desarrollará la actividad evaluadora propia de sistemas universitarios avanzados y tan necesaria para medir el **rendimiento del servicio público de la enseñanza superior** y reforzar su calidad, transparencia, cooperación y competitividad”, que impregna la selección del profesorado, los sistemas de garantías de calidad de los títulos, la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). Igualmente tenemos que hacer referencia a la **rendición de cuentas**, asociado a la autonomía universitaria, funciones y objetivo de los Consejos Sociales de las universidades.

En el ámbito autonómico, La ley Andaluza de Universidades (LAU)²² ya recoge en su art. 3.c, entre los principios informadores y objetivos del sistema universitario andaluz, “La prestación del servicio público, que garantice la vinculación de la Universidad a los intereses sociales, basada en la transparencia y en la gestión eficiente, responsable y solidaria”.

A nivel nacional, y como se ha analizado a través de todo este trabajo, y en cumplimiento del mandato constitución recogido en el Art. 105.b) de la Constitución Española de 1978 (CE) (“la ley regulará [...] el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”) la Ley 13/2009, de 9 de diciembre, establece el marco legal en materia de de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En relación con los sujetos titulares de la obligación de prestar información, el Art. 2.1.d) indica entre otros **“Las entidades de Derecho Público con personalidad**

²² Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades. BOJA núm. 8, de 11 de enero de 2013.

jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.”

El marco legal autonómico, Andalucía fue, en junio de 2014, la primera comunidad autónoma, en dictar, tras la promulgación de la LTAIPBG, una Ley en la materia, la Ley 1/2014, de 24 de junio (LTPA)²³, aprobada con el apoyo de todos los grupos parlamentarios y con la que, como destacara el Consejo consultivo en su dictamen 73/2014, de 10 de febrero, al Anteproyecto de Ley, la Comunidad andaluza avanza en la implantación de “mayores cotas de transparencia”

Como señala la exposición de motivos de la LTPA “la transparencia es inherente a la democracia y constituye una pieza fundamental para el establecimiento de una sociedad democrática avanzada” puesto que contribuye “a la formación de la opinión crítica y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Tal y como señala Concepción Barrero Rodríguez,²⁴ la LTPA cumple acertadamente con su papel de desarrollo de la ley básica estatal introduciendo “*una regulación complementaria que expresa opciones propias, amparadas en la Constitución y el Estatuto de Autonomía*”.

Además, tiene una influencia decisiva en el ordenamiento autonómico posterior, pues son muchas las Leyes que claramente se inspiran en su contenido, si no es que, sencillamente, lo reproducen.

Esta ley amplia considerablemente el contenido de la información que los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación han de ofrecer de oficio, recogiendo, en muchos casos, algunas de las propuestas formuladas, sin éxito, durante la tramitación de la norma estatal, y desarrolla, de otra parte, el contenido de cada una de las categorías de información objeto de publicidad ya reconocidas con carácter básico en la Ley estatal, al tiempo que crea otras nuevas surgidas de la ampliación de obligaciones integradas en algunos de los bloques o grupos de esta norma, como, por ejemplo, “*la información*

²³ Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública en Andalucía. BOE núm. 172, de 16 de julio de 2014.

²⁴ Barreo Rodríguez, C (2022). La transparencia pública en Andalucía: consideraciones sobre su ordenación y algunas propuestas para su mejora. En retos jurídicos actuales de la administración andaluza: I Jornadas del Instituto Clavero Arévalo en homenaje al profesor Manuel Claver Arévalo, Sevilla 23 y 24 de septiembre de 2021 (pp.25-46). Sevilla: Instituto de Administración Pública.

sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la ley”.

En definitiva, la LTPA profundiza en las exigencias de transparencias ya establecidas en la TAIPBG, al abarcar nuevos espacios no cubiertos por ella y ahondar en el contenido y alcance de las obligaciones ya reconocidas con carácter básico por esta disposición. De igual forma, cumple bien con su función de complemento de la Ley estatal en la determinación del dónde, cómo y cuándo ha de ponerse la información a disposición de toda la ciudadanía.

La LTPA incide también, aunque lo hace en menor medida dado el alcance más limitado de sus competencias en este ámbito, en “la segunda faceta de la transparencia”, la que se refiere a la entrega de la información como contestación a la petición de acceso que, al igual que la Ley estatal, reconoce en su artículo 24 a “todas las personas”.

También reproduce los términos de esta norma en su definición de la información pública objeto del derecho de acceso, “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Y remite expresamente a la legislación básica estatal los límites al derecho de acceso, el procedimiento para su ejercicio y la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos (CTPD), sin perjuicio, en estos dos últimos casos, de “lo previsto en esta ley”.

Además, en virtud del Art. 3.1.f) (ámbito subjetivo de aplicación) de la Ley 1/2014 **“las universidades públicas andaluzas y sus entidades instrumentales, como pueden ser las sociedades mercantiles de capital mayoritario de las universidades y las fundaciones públicas universitarias”** representan sujetos destinatarios de las obligaciones contempladas en la citada norma, por lo que es de aplicación directa a la Universidad Internacional de Andalucía.

Entre otras, recae en dichos sujetos la obligación de posibilitar el derecho a la publicidad activa, en virtud del cual toda persona puede exigir que los poderes públicos publiquen de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad (Art. 7.a). Este derecho se completa con la previsión del derecho de acceso a la información pública, por el que cualquier persona

debe poder acceder a los contenidos o documentos que obren en poder de cualesquiera de las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la ley.

Asimismo, el Art. 7.b) reconoce el derecho “de cualquier persona a acceder, en los términos previstos en esta ley, a los contenidos o documentos que obren en poder de cualesquiera de las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley”.

Por último, la Ley 1/2014 (Art. 7.c) introduce el derecho a obtener una resolución motivada, consistente en el derecho de la persona solicitante a que sean motivadas las resoluciones que inadmitan a trámite la solicitud de acceso.

8.3. La transparencia en la Universidad Internacional de Andalucía

En el ámbito de la UNIA²⁵, sus Estatutos contemplan como principios rectores ...”la transparencia informativa y la rendición de cuentas como principio básico de responsabilidad social”.

Más allá de su normativa ya la UNIA en el año 2007 elaboró su primer plan estratégico donde la transparencia comenzó a ser parte de su gestión diaria. Definió un objetivo estratégico “*consolidar un modelo de gobierno eficaz, transparente y comprometido*” en el que la institución ya comenzaba a adoptar medidas para afianzar un gobierno responsable.

Es en su segundo plan estratégico 2010-2014, y que por diversas causas ha estado prorrogado muchos años más, es cuando la UNIA no sólo define, dentro del objetivo “*avanzar en el modelo de excelencia para el gobierno, la dirección y la cooperación institucional*”, una línea estratégica concreta dedicada a la transparencia y la rendición de cuentas, sino que definió los **Valores** que impregnarán la institución y que, a día de hoy, continúan siendo los mismos. Uno de esos valores, entendidos como principios, creencias y manera de actuar que deben regular el comportamiento de la universidad, es el **Compromiso Social**, definido como: “*la UNIA ejerce su responsabilidad social a través del diálogo permanente con sus grupos de interés, con una gestión inspirada en principios de transparencia, eficiencia y eficacia, mediante un comportamiento ético y con una vocación de servicio y de compromiso con el entorno social y empresarial*”.

²⁵ Decreto 236/2011, de 12 de julio, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Internacional de Andalucía. BOE núm. 21, de 25 de enero de 2012.

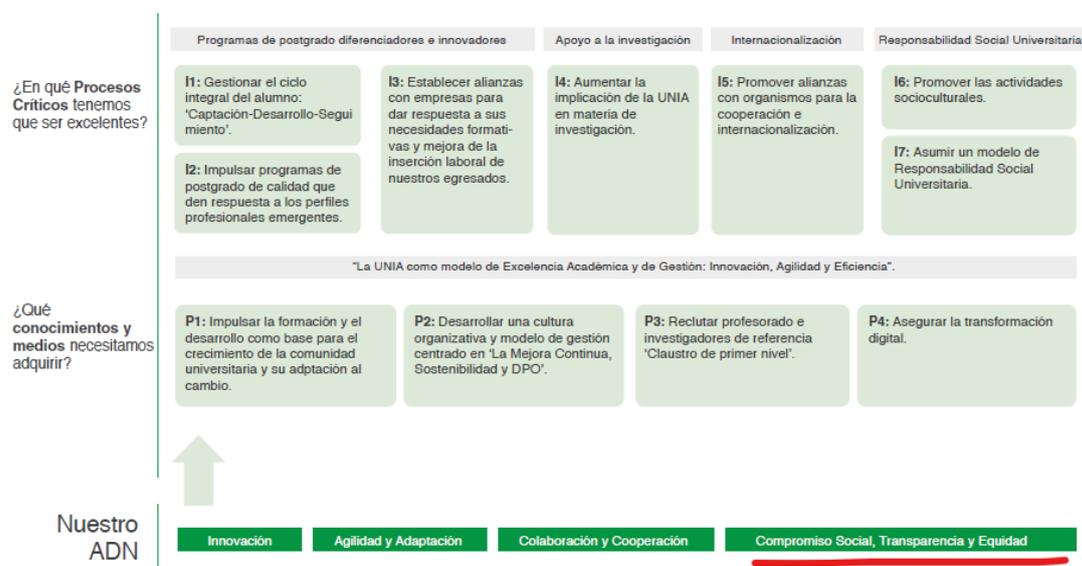
Como se muestra en la imagen siguiente se desarrollaron acciones concretas destinadas a afianzar la puesta por la transparencia.

- Línea 14.5.** Consolidar la transparencia y la rendición de cuentas de la Institución.
- Acción 14.5.1.** Consolidar la memoria de responsabilidad social como herramienta de rendición de cuentas de la Institución.
 - Acción 14.5.2.** Difundir en la web institucional información relevante y actualizada sobre los principales indicadores de la Universidad.

Es en año 2014 se hizo una propuesta de estructura y diseño del portal de transparencia basado en la web española de la ONG Transparencia Internacional y en algunos de los portales existentes en el momento y similares a las circunstancias técnicas de la UNIA; ya en ese momento existían portales basados en Open data como el de la Universidad de Granada.

A partir de la puesta en marcha del portal de transparencia todos los años, a través de las distintas evaluaciones que la universidad realiza sobre su gestión, se ha ido dando información concreta de la situación del portal, realizándose una evaluación anual que se eleva a Consejo de Gobierno. De las peculiaridades respecto a las evaluaciones de la publicidad activa de la UNIA daremos cuenta en el apartado correspondiente.

Con la aprobación del nuevo plan estratégico 2021-2024, la UNIA sigue apostando y reforzando esa apuesta por la transparencia como se demuestra la siguiente imagen, y donde se demuestra que la transparencia y la rendición de cuentas es un eje fundamental de la institución, y como se ha denominado, está en el ADN de la misma.



Para terminar, resaltar dos cuestiones:

La transparencia en la UNIA siempre, y más allá del aspecto legal o normativo, es transversal en su gestión y asociada a su compromiso con la Responsabilidad Social; el aspecto más visible de la misma, su memoria anual RS, se concibió como un informe de rendición de cuentas de la institución, más allá de los estándares establecidos de los indicadores GRI por los que se rige.

En junio de 2022 acaba de aprobarse el Código Ético y donde el Buen Gobierno, transparencia y responsabilidad social aparece como primer valor²⁶.

8.4. La publicidad activa en la Universidad Internacional de Andalucía: el portal de transparencia de la UNIA

Analizada en el apartado correspondiente la normativa vigente el significado y alcance de la publicidad activa nos preguntamos ahora de qué forma la UNIA muestra esa información obligada a publicar de forma proactiva.

Según el art. 9.4 de la LTPA²⁷, señala entre otras cuestiones, que son las sedes electrónicas, portales o páginas web los lugares donde debe estar disponible esa información.

Como ya comentamos anteriormente, la UNIA creó su portal de transparencia en el año 2014 <https://unia.es/es/transparencia>, con la estructura e imagen que muestra la siguiente imagen.

²⁶https://unia.es/images/normativa/normativa_secretaria_general/Normativa_Propia/C%C3%B3digo_%C3%89tico/C%C3%B3digo_%C3%A9tico.pdf

²⁷ La información pública objeto de publicidad activa estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web de las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley de una manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica, con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones e incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellas personas o colectivos que lo requieran



Fruto de las evaluaciones realizadas anualmente de cumplimiento interno de actualización del portal, de las evaluaciones institucionales y de la elaboración y puesta en marcha de una nueva web, en febrero de 2020 se decidió crear una comisión para la renovación de dicho portal de transparencia. Fruto de todo este trabajo el 11 de mayo de ese mismo año la Comisión da por concluido el trabajo de reformulación y mejora de portal, con la siguiente estructura e imagen:



Paralelamente la universidad ha reelaborado su página web, donde también se aloja toda esa información no sólo obligada a publicar sino la que la institución considera importante atendiendo a sus grupos de interés.

Después de relatar todas las acciones que la UNIA viene poniendo en marcha años tras

año relativas a la transparencia y la rendición de cuentas nos surgen muchas dudas y preguntas ¿no debería la UNIA ocupar un mejor puesto en los rankings? ¿cómo pasa de ser una universidad traslúcida en 2012 a ser opaca en 2013 sin haber cambiado los criterios? ¿son los rankings aplicables a todas las universidades?, por ejemplo.

Como todas las universidades españolas la UNIA es evaluada principalmente por dos entidades ya enunciadas en el apartado sobre publicidad activa. La Fundación Haz, antigua Fundación Compromiso y Transparencia) y la plataforma colaborativa Dyntra.

La Fundación Haz²⁸ está constituida desde el año 2007 por un grupo de profesionales procedentes del mundo de la empresa, la academia y el sector no lucrativo para impulsar el buen gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas y el impacto social de las instituciones.

Entienden por transparencia en la web “el esfuerzo por difundir y publicar la información relevante de la organización, haciéndola **visible** y **accesible** y a todos los grupos de interés de manera **íntegra** y **actualizada**.”

Ha realizado informes anuales sobre la transparencia en la web de las universidades desde el año 2012 a través de una serie de indicadores que han ido aumentando, perfeccionándose y agrupándose por categorías o familias. Estos informes anuales daban lugar a un ranking donde las universidades, además de una calificación numérica, estaban encuadradas en tres categorías, como se muestran a continuación:

Ranking de transparencia de las universidades públicas

TRANSPARENTES

Este grupo lo integran aquellas universidades que cumplen los siguientes criterios:

- 1. Criterio cuantitativo:** Deben cumplir al menos veinte de los veintiséis indicadores de transparencia.
- 2. Criterio cualitativo:** Entre los veinte indicadores de transparencia deben incluirse necesariamente dos de los indicadores relativos a la información económica: estados financieros e informe de auditoría.

TRANSLÚCIDAS

Este grupo está formado por aquellas universidades que cumplen al menos quince indicadores.

OPACAS

Este grupo está formado por aquellas universidades que cumplen menos de quince indicadores.

En el año 2021 ha creado un sello de transparencia, acreditación que una institución independiente cualificada otorga a una entidad por el cumplimiento de una serie de criterios o estándares de transparencia, que es totalmente voluntaria.

²⁸ <https://www.hazfundacion.org>

La UNIA, como institución pública, se ha visto sometida a dichas evaluaciones anuales y, se ha obtenido este año sello de calidad T**.

En ninguna evaluación ha sido una universidad transparente ni ha logrado el sello T***. La adaptación de los indicadores a las peculiaridades de la UNIA no siempre es posible, a pesar de las argumentaciones presentadas.

Los indicadores sobre los Consejos Sociales, en los que se evalúa su dotación presupuestaria, resultados e informes de actividad, son imposible aplicarlos a nuestra universidad. Igualmente ocurre al evaluar al PDI, con sus perfiles profesionales, % de profesorado que han sido contratados en la universidad en la que leyeron sus tesis, por ejemplo. Los indicadores de resultado, donde entre otras muchos se mide la actividad investigadora, la posición en los rankings, etc hace que la UNIA, a pesar del esfuerzo realizado, nunca ocupe un lugar destacado en esas evaluaciones.

La transparencia, al formar parte de la gestión diaria de una institución, creo debe adaptarse a la misma y no ser una mera suma de puntuaciones.

Es difícil concebir que una universidad como la UNIA, que tiene el sello EFQM+500 en su gestión global no sea una universidad claramente transparente. Esta evaluación mide también resultados, pero como producto de unos procesos propios de cada institución, y no sólo la consecución de unos indicadores estáticos.

La evaluación con la plataforma colaborativa Dyntra que tiene como objetivo medir la información pública de Gobiernos, Administraciones públicas, partidos políticos, cargos electos y los diferentes actores sociales de una manera dinámica, eficiente, transparente y abierta. Para ello crearon los Índices Dyntra a medida de las necesidades de cada nivel de gobierno y/o colectivo a evaluar. Se realiza a través de una autoevaluación por parte de la institución. Cada indicador debe señalar la url del lugar web donde se encuentra la información; esa evaluación es refrendada por su parte.

Se evalúan 169 indicadores encuadrados en cinco categorías que a su vez se subdividen y que tienen distinto peso en la evaluación:

| Categorías | % en el total de la evaluación |
|-----------------------------|---------------------------------------|
| Transparencia institucional | 49.70 |
| Comunicación Pública | 14.80 |

| | |
|------------------------------------|-------|
| Participación y Colaboración | 12.43 |
| Transparencia Económico-Financiera | 11.83 |
| Contrataciones de Servicios | 11.24 |

Para la UNIA el gran número de indicadores es beneficioso puesto que su singularidad y el número de indicadores no aplicables se diluye en el total. Pese a esto la universidad no logra alcanzar un puesto mejor en el ranking y sigue estando zona baja, junto a la Universitat Oberta de Catalunya y la UNED, dos universidades con algunas peculiaridades comunes a la UNIA. Esto es debido, al igual que ocurría con la Fundación Faz, a los indicadores no aplicables que categoría a categoría van sumando finalmente un gran número de ellos que hace que la evaluación sea muy baja, claro ejemplo son los indicadores relacionados con el profesorado:

PROFESORADO. SE PUBLICA: 100%
(6 de 6 indicadores)

ÍNDICE

- Un breve CV de sus profesores/as que contenga el nombre, categoría, dedicación, distinciones por departamento o área académica.
- información sobre el número de publicaciones de los grupos de investigación.
- Se publica el indicador porcentaje de profesores extranjeros (contratados e invitados) de su claustro.
- Número de empleados y su distribución por grupos de clasificación.
- Datos de la Plantilla desagregados por género.
- El nivel de endogamia de la Universidad.

En la UNIA, sin docentes en plantilla y donde la actividad académica puede ir desde un máster hasta un curso de verano, talleres o workshops, esta información es imposible de facilitar y además no debería ser tenida en cuenta. Igual ocurre con los resultados relaciones con la actividad investigadora, que ya analizamos anteriormente, con la información sobre el número de sexenios, los importes captados en proyectos de investigación, número de EBT's, patentes y modelos de utilidad solicitados o concedidos, y serían muchos etcéteras más.

Además y, bajo mi punto de vista y después de haber realizado dos autoevaluaciones en dicha plataforma, esta evaluación requiere preparar y publicar información ex profeso

para la misma, pongo por ejemplo, si cuando informas sobre el tipo de personal que existe en tu universidad dejas claro en las tablas que no tienes personal eventual, en el apartado concreto donde analiza la información relativa al mismo, que supone dar cuenta de cuatro indicadores, tienes que crear alguna información en un lugar de tu portal para volver a informar que no tienes estos datos.

8.5. El derecho de acceso a la información pública en la UNIA

En cuanto al derecho de acceso a la información pública, la UNIA por acuerdo de su Consejo de Gobierno de 6 de abril de 2022 ha aprobado su nuevo Reglamento de Administración Electrónica. Con este reglamento la universidad pretende facilitar a la ciudadanía el proceso para el ejercicio de dicho derecho, a la vez que, y siguiendo al art. 29 de la LTPA, fomentar la tramitación electrónica del mismo.

Para ello ha desarrollado, a través de su Sede Electrónica, el procedimiento que a continuación se muestra:

| PROCEDIMIENTOS | |
|---|--|
|  Quejas y Sugerencias Quejas y Sugerencias |  Solicitud Genérica Solicitud Genérica |
|  Protección de Datos Protección de Datos |  Procedimientos para el personal de la Universidad Procedimientos para el personal de la Universidad |
|  Biblioteca (Desideratas) Obtención de Documentos |  Reconocimiento Excelencia Docente Reconocimiento Excelencia Docente |
|  Solicitud de Título Solicitudes de Títulos (Oficiales o Propios) |  Certificado Académico Solicitudes para obtención del Certificado Académico |
|  Becas y Ayudas Solicitudes de Becas y Ayudas |  Anulación de Matrícula Anulación de Matrícula |
|  Acceso a la Información Pública Acceso a la Información Pública |  Procesos Selectivos Procesos Selectivos |

Cumplido con el requisito legal, la universidad debe establecer también un procedimiento de seguimiento de esas solicitudes de acceso y, al igual que ocurre con el portal de transparencia, incluir en su gestión diaria ese control y seguimiento de estas.

9.CONCLUSIONES

Comienzo y termino este apartado de conclusiones con dos citas que, bajo mi parecer, cierran todo lo escrito en el trabajo desarrollado.

Rosanvallon ha afirmado que “la transparencia está a la vez adulada y desprestigiada”. Se la adula ya que se la considera un “remedio mágico a todas las deficiencias de la política”, y porque se piensa de forma ingenua que a través de ella “llegará el reino del bien”. También ha sido vilipendiada al haber sido acusada de ser “una nueva forma de tiranía voyerista”, que puede llevarnos a “una visión degradada y degradante de la política” (Rosanvallon, P. (2015). *Le bon gouvernement*. París: Seuil, 2015).

A lo largo de este trabajo hemos ido analizando las luces y las sombras de la transparencia, concretamente de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Surgida en un escenario de crisis, tanto económica como institucional, la legislación sobre transparencia pública ha demostrado ser más que una moda. La demanda ciudadana y las resoluciones emanadas de los órganos independientes están consiguiendo remover los cimientos de las antiguas inercias administrativas.

Constituye un mecanismo de control, sobre todo el derecho de acceso a la información pública, sobre los que ejercen el poder.

Mejora el conocimiento de cómo se administran los recursos públicos, qué se hace y cómo se justifica.

Mejora los procedimientos internos de la gestión administrativa para aportar agilidad y seguridad en su desarrollo puesto que el ciudadano considera ya esa gestión y, sobre todo la información que surge, de su propiedad, sometiendo a los gobernantes y funcionarios a un escrutinio continuo

Y, un largo etcétera.

Pero a pesar de todos los avances en la implantación de la normativa en las distintas instituciones y sectores de la administración, el trabajo no ha sido suficiente. Es necesario realizar modificaciones en la ley para dotarla de más calidad, que incorpore mecanismos efectivos de transparencia y permita un ejercicio ágil del derecho de acceso

a la información, y que solo los limite en lo necesario para salvaguardar otros bienes y derechos constitucionales.

Se debería:

- Reconocer el derecho de acceso como un derecho fundamental, vinculado directamente con los artículos 20.1.d (derecho a la libertad de información y de expresión) y 23 (derecho de participación en los asuntos públicos), y por lo tanto su conversión en ley orgánica que afianzaría
- Acotar las causas de inadmisión de la solicitud y de denegación del acceso a la información. Su indeterminación actual constituye un obstáculo a la transparencia y termina teniendo en la ciudadanía una percepción negativa de la misma; se llega a “no creer”.
- Redefinir los límites de acceso a la información pública, definiendo claramente cada uno de los supuestos puesto que actualmente están planteados de forma abstracta.
- Desarrollar un proceso de tramitación del derecho de acceso más ágil, acortando los plazos y aligerando el propio proceso de acciones que obstaculizan el ejercicio del derecho como la obligación de dejar constancia de la identidad del solicitante de la información; debería permitirse la presentación de solicitudes anónimas o por lo menos que no fuera necesario el uso de un certificado digital para la presentación de las solicitudes.
- Profundizar en las obligaciones de transparencia activa, actualmente un simple listado de informaciones y documentos que deben publicarse de forma proactiva, para dotarlos de indicadores de calidad, criterios básicos de ordenación de la información, y que faciliten su posterior evaluación y la reutilización de la información.
- Reforzar las obligaciones previstas mediante el establecimiento de un régimen sancionador puesto que actualmente sólo tipifica dos infracciones, no existen medidas retributivas de forma completa y desarrollada, ni frente a incumplimientos por parte de los sujetos obligados por la ley de las obligaciones de transparencia, de tramitación de las solicitudes de acceso y de los plazos para dictar y notificar las resoluciones, etc.

- Fortalecer el papel del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, hacerlo más independiente y autónomo, así como reforzar su función de control.

Y más allá de la modificación de la ley deberíamos trabajar en:

- Fomentar la cultura de la transparencia
- Consolidar la formación en materia de transparencia no sólo a los trabajadores públicos sino al conjunto de la sociedad. Realizar campañas informativas, cursos básicos divulgativos, talleres, etc., que ayudarían a que la cultura de la transparencia calara más en el conjunto de la sociedad.
- Acompasar la norma al desarrollo tecnológico
- Reforma de ley para dar mayor claridad a los sujetos obligados.
- Aprobar el desarrollo reglamentario de la ley.
- Replantear el papel que juegan los rankings en transparencia

Cierro este trabajo con las palabras que dejó Esther Arizmendi, la que fue durante mucho tiempo responsable del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, bajo el rótulo «mis últimos deseos»:

Es necesario modificar la ley de transparencia y hacer de ella un instrumento fuerte, eficaz, útil y valioso. El haber llegado tarde no es excusa para ir con retraso.

Que el derecho de acceso a la información pueda ser ejercido por todos y todas, sin exclusiones ni requisitos y sin extensión de los límites.

Hay que tomar conciencia de que estamos ante una nueva política pública que requerirá la complicitad de todos: políticos, ciudadanía, etc. Es necesario trabajar en la negociación y el consenso para evitar aquellas palabras de: «La luz es muy cara pero la opacidad más aún».

10.BIBLIOGRAFIA

- Administrativo, D., & Fabra, U. P. (n.d.). *Hacia una reforma de la Ley estatal de transparencia : retos y propuestas de mejora*. 49–76.
- Alés Hermosa, G. (2014). GUICHOT, E. (Coordinador): *Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno*, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Ed. Tecnos, Madrid, 2014, 383 págs. *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica*, 213–214. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i2.10200>
- Ares González, V. (2014). Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33, 2–27. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4699765&info=resumen&idioma=SPA>
- C2_2015_limites_derecho_de_informacion.pdf*. (n.d.).
- Cortes, L., & Cortes, L. (1978). *Constitución Española, de 27 de diciembre*. *BOE*, num. 311, (29-12-1978). https://doi.org/Modificación: D:\BDB\SAS\28_reforma13.2.pdf
- criterio interpretativo 2 de 2015.pdf*. (n.d.).
- criterio interpretativo 3 de 2016.pdf*. (n.d.).
- criterio interpretativo 6 de 2015.pdf*. (n.d.).
- criterio interpretativo 7 de 2015.pdf*. (n.d.).
- Directiva 95 96 CE del Parlamento Europeo y del consejo.pdf*. (n.d.).
- General, A., Unidas, N., Miembros, E., & Unidas, N. (2016). *The Invention of Monolingualism*. *The Invention of Monolingualism, Iii*. <https://doi.org/10.5040/9781501318078>
- Gobierno de España. (2013). Ley 19-2013, de transparencia y buen gobierno. *Boletín Oficial Del Estado*. *BOE*, 1–32.
- Guichot, E. (2017). *Revista Española de la Transparencia*. 24–30.
- Guichot Reina, E. (2017). El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. En especial, la posibilidad de presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia. *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica*, 27–48. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i8.10439>
- Guichot Reina, E. (2018). *Transparencia y protección de datos en las universidades públicas*.

Revista Española de Derecho Administrativo, 193(193), 85–126.

Índice. (n.d.). 1–82.

La protección de los datos personales en la Universidad a ojos de un defensor universitario. (2019). 58–74.

Madrid, F. (2019). *Criterio interpretativo 3/2019*. 2, 2–5.

No Title. (n.d.). <https://www.ptonline.com/articles/how-to-get-better-mfi-results>

Oficial, D. (2020). Carta De Los Derechos Fundamentales De La Unión Europea. *Tratado de Lisboa*, 349–372. <https://doi.org/10.2307/j.ctv10qqzpz.10>

Parlamento Europeo El Consejo De La Unión Europea, E. Y. (2009). *I de la Comisión (Texto pertinente a efectos del EEE)*. 2014. https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/vademecum_2018.pdf

Presidencia, D. E. L. A., & Social, L. (2022). *1. Disposiciones generales*. 1–9.

Principios del Derecho de Acceso a la Información PRINCIPIOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. (n.d.).

Provincias, T. R. (Legal) L. F. E. de M. y. (2017). *Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a información pública*. 300. <http://femp.femp.es/files/3580-1775-fichero/COMENTARIOS ASPECTOS CLAVE ACCESO.pdf>

Reforma, P. D. E., & Carencias, P. (2017). *CONCLUSIONES DEL CONGRESO SOBRE LA REFORMA DE LA LEY ESTATAL DE TRANSPARENCIA : RETOS Y POSIBILIDADES*. 1–45.

Reglamento, E., Europeo, P., & Decreto, R. (2012). *Texto Consolidado*. 1–24.

Samper, M. B. (2020). Ley Orgánica 3/2018, De 5 De Diciembre, De Protección De Datos Personales Y Garantía De Los Derechos Digitales. *Protección de Datos Personales*, 145–252. <https://doi.org/10.2307/j.ctv17hm980.5>

The, P., Declaration, U., Rights, H., Rights, H., Freedoms, F., Convention, U. N., Participation, P., Matters, E., Processing, A., Data, P., No, E. T. S., Estados, L., Humanos, D., Humanos, D., Fundamentales, L., Unidas, N., Ambientales, M., Automatizado, P., Personales, D., & No, S. (2009). *Council of Europe Convention on Access to Official Documents Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics*. April 1982.

Ue, R. (2021). *Entrada en vigor y aplicabilidad Finalidad del Reglamento Ámbito de aplicación Principios rectores*. 1–5.

Unión Europea. (2001). Reglamento (CE) No 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. *Doce*.

Unión Europea. (2005). Convenio Europeo de Derechos Humanos: comentario sistemático. *Revista de Administración Pública*, 167, 533–537. https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf

Unión Europea. (2010). Tratado de Funcionamiento la Unión Europea. *Diario Oficial de La Unión Europea*, 83/195.

Villaverde Menéndez, I. (2019). Transparency constitutional framework. *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, 2019(116), 167–191. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.116.06>

11.ANEXOS

Abreviaturas:

- LTAIBG Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
- AAPP Administraciones Públicas
- CE Constitución Española
- LOPDGDD Ley Orgánica 3/2018, de 6 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales
- CTBG Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
- AEPD Agencia Española de Protección de Datos
- LTPA Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública en Andalucía.