

QDL49

**Estudios**

# Nuevos retos de la transparencia

EMILIO GUICHOT  
*Catedrático de Derecho Administrativo.  
Universidad de Sevilla*

*A la memoria de Esther Arizmendi, en homenaje a su labor realizada al frente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*

## 1. Introducción

## 2. Calidad normativa

- 2.1. Sujetos obligados
- 2.2. Límites
- 2.3. Publicidad activa
- 2.4. Publicidad pasiva o derecho de acceso
- 2.5. Sanciones
- 2.6. La relación con normas sectoriales que regulan el acceso a la información

## 3. Implicación social

## 4. Administración dispuesta a cumplir y facilitar el cumplimiento

## 5. Control eficaz e independiente

## Resumen

En este trabajo se hace un balance empírico y crítico de cómo están jugando los factores que convergen en la efectividad del derecho de acceso a la información: se analiza la calidad normativa de la Ley estatal de Transparencia, en cada uno de sus aspectos; la implicación social real en su puesta en práctica; la actitud administrativa ante el reto de la transparencia y su grado de cumplimiento de la Ley; y la relevancia del control por órganos independientes administrativos y cuál ha sido hasta ahora su operativa, así como la de los tribunales de justicia.

Palabras clave: *transparencia; acceso a la información; balance; retos.*

## ***New challenges for transparency***

## ***Abstract***

*This article carries out an empirical and critical assessment about the factors that weight in the right to access of information. Therefore, the*

*Artículo recibido el 18/06/2018; aceptado el 02/04/2019.*

*article addresses the normative quality of the State Law on Transparency and its real social impact; the administrative attitude before the challenge of transparency and the level of compliance of the legislation; and, finally, the role of both the administrative independent bodies in charge of controlling the public administration on transparency legislation and the courts of justice.*

**Keywords:** transparency; right to access to information; balance; challenges.

## 1

### Introducción

Lo primero que puede señalarse es que estos años hemos asistido a un logro capital: el de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública estatal (LTBG)<sup>1</sup>, de toda una batería de leyes autonómicas que desarrollan las bases estatales –casi todas ellas autoproclamadas en su presentación como «la más avanzada»<sup>2</sup>, la mayoría de la cuales son también de aplicación a las respectivas entidades locales<sup>3</sup>, y de reglamentos de entidades locales que adaptan la normativa estatal y en su caso autonómica a ese ámbito. La propia FEMP aprobó el 27 de mayo de 2014 una Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización<sup>4</sup>, basada en

1. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

2. Extremadura (Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto); Andalucía (Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública); La Rioja (Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno); Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia; Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón; Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen gobierno y Participación Ciudadana de Comunidad Valenciana; Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia; Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha; Ley foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

3. Todas las anteriores salvo las leyes de La Rioja, Murcia, Castilla y León y Galicia.

4. <http://femp.femp.es/files/11-5133-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf>

buena medida en experiencias pioneras de algunos municipios, que ofrece un modelo que puede inspirar a las ordenanzas locales que pueda aprobar cada entidad, si bien en parte cubierto por algunas leyes autonómicas que han establecido un trenzado de obligaciones de transparencia muy extenso en publicidad activa y recortado plazos de publicidad pasiva, respecto del cual la Ordenanza no supone una gran aportación.

Prácticamente se ha puesto fin, así, a lo que podríamos calificar como el momento «fundacional» o «normativo». Desde luego, el camino no ha sido fácil, y ha hecho falta la conjunción de la presión de organizaciones no gubernamentales, periodistas, académicos, archiveros y, sobre todo, de la ciudadanía «indignada» ante una apabullante crisis económica e institucional, jalonada de un reguero de casos de corrupción, para colocar la aprobación de la normativa de transparencia en la agenda pública<sup>5</sup>. Y, por lo demás, no es más que el momento fundacional, dado que en estos momentos, y por referirme solo al nivel estatal, hay dos importantes proyectos en tramitación:

- En primer lugar, la proposición de ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes, presentada por Ciudadanos y admitida a trámite hace un año, que plantea modificaciones a la Ley.

- En segundo lugar, el proyecto de Reglamento de la LTBG, que viene ya de largo, de finales de 2014, pero que se encuentra en una nueva etapa de consulta pública previa de un nuevo reglamento. Se planteaba si esperar a la modificación eventual de la ley que pudiera llevarse a cabo con ocasión del proyecto de ley al que me he referido, si no hacer nada y confiar la interpretación de la ley a los órganos de control o si aprobar un reglamento. Creo que las tres opciones tienen argumentos, veremos en qué queda y qué carácter tiene el reglamento y si aporta algo que no se derive ya de los criterios interpretativos que en el ámbito estatal viene sentando el CTBG y que son un elemento crucial para los aplicadores<sup>6</sup>.

---

5. He trazado el relato en «El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 17-34.

6. En palabras de Esther Arizmendi en su entrevista en el diario EL PAÍS de 28 de septiembre de 2016: «**P.** ¿Por qué todavía no tiene reglamento la ley? Evitaría la disparidad a la hora de interpretar. **R.** Nosotros estamos definiendo los criterios, qué es información auxiliar y de apoyo y qué no, qué es reelaborar, estamos diciendo que una causa de inadmisión tiene que ser motivada y ajustada al caso concreto. Vamos ajustando hasta que haya reglamento. Se hizo un borrador, lo informamos y pusimos bastantes pegas. No ha salido y a mí si sale como estaba, no me gusta. El reglamento que había preparado no acaba con los problemas gordos de la ley».

En todo caso, tener una normativa sobre transparencia no basta. Es necesario, además, que se trate de una norma de 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; una Administración pública (y demás sujetos obligados) con una buena organización y localización de la información disponible, imbuida de una cultura de transparencia y dispuesta por ello a cumplir con la Ley y a facilitar el ejercicio del derecho, a interpretar las causas de inadmisión o los límites de forma restrictiva y a resolver en plazo; autoridades independientes de control, judiciales pero también administrativas, que proporcionen la tutela rápida, ágil y gratuita sin la cual el acceso a la información no sirve como mecanismo de participación y control, y una sociedad implicada, muy en particular, a través de organizaciones no gubernamentales y periodistas que cumplan su función de vigilancia, alerta y denuncia (*watch dogs*)<sup>7</sup>.

Todo ello explica que un ciudadano cualquiera que compare los análisis internacionales sobre la normativa de transparencia<sup>8</sup> y sobre la corrupción en

---

7. En palabras de Esther Arizmendi en su entrevista en el diario EL PAÍS de 28 de septiembre de 2016: «**P.** ¿Por qué está parado? ¿Al Gobierno no le interesa la ley? **R.** No sé lo que es, pero la transparencia entre los políticos es una palabra y una bandera en la que se envuelven mucho, pero a la hora de apostar por ella, dar ejemplo, hacerla algo vivo, no veo mucha iniciativa. **P.** ¿Se la toman más en serio algunos Gobiernos autonómicos? **R.** Nos relacionamos mucho con las comunidades autónomas y hay quien tiene leyes mucho más modernas y más avanzadas que la del estado, como Cataluña, Aragón o Canarias. La del Estado es una ley de mínimos. La aplicación es desigual. Cuando se trae un hijo al mundo hay que apostar por él. Esto no se acaba con la aprobación de la ley; empieza con la aprobación de la ley y el consejo. **P.** En países con tradición de rendición de cuentas suelen decir que sus dirigentes son igual de corruptos, pero que la transparencia la previene, porque todo se ve y se sabe. Si hubiéramos tenido ley hace años, ¿habríamos evitado casos de corrupción? **R.** Se hubieran podido prevenir. Es posible que sean igual de corruptos y que la corrupción sea una condición humana difícil de exterminar. Lo verdaderamente importante es qué haces con la corrupción. La vicepresidenta sueca dimitió en 1992 porque se supo que había comprado dos tabletas de Toblerone, 15 euros, con una tarjeta del ministerio. Vale que puedes ser igual de corrupto, pero las consecuencias no son las mismas. Hay dimisiones por multas de tráfico, por perder un referéndum, en Islandia por los papeles de Panamá. En 2005 hizo caer a Gordon Brown. Cuando *The Guardian* preguntó en qué gastaban el dinero los miembros del Gobierno se descubrió que pagaban la caseta del perro, la moqueta de su casa... Cayeron varios».

8. <http://www.rti-rating.org/>, elaborado por *Access info* y *Centre for Law and Democracy*. España ocupa la posición 80 de 111.

el mundo<sup>9</sup> comprobará, con sorpresa, que en el top 10 de los países con mejores leyes de transparencia se encuentran México, Serbia, Sri Lanka, Eslovenia, India, Albania, Croacia, Liberia, El Salvador y Sierra Leona, la mayoría de los cuales se sitúan en la franja de los países más corruptos del mundo (entre ellos, México, que lo lidera, en el 123, empatado con Sierra Leona, que también se encuentra en el top 10), mientras que, en sentido inverso, el *bottom* 10 lo ocupan países como Austria, Liechtenstein, Filipinas, Tayikistán, Irán, Jordania, Alemania, Taiwán, República Dominicana, Bélgica, entre los cuales algunos de ellos figuran en la franja de países del mundo con más bajo índice de corrupción (Alemania, en el 10, Bélgica, en el 15, o Austria, en el 17).

Voy a centrarme en este trabajo en el análisis de los puntos fuertes y débiles de la Ley, dada mi condición de jurista. Pero, como decía, no todo se agota en el plano normativo. Hay otros factores decisivos para la efectividad del derecho de acceso a la información, a los que haré una sintética alusión final.

## 2

### Calidad normativa

En el análisis de la Ley estatal de transparencia al que acabamos de hacer alusión, España se sitúa en un puesto bajo (el 80 de 111). Sin embargo, hay que poner en cuestión esta clasificación, porque si se analizan las puntuaciones obtenidas en los diferentes criterios se observan errores de bulto<sup>10</sup>. Todo ello, además, sin tener en cuenta que no incluye las leyes autonómicas, que van más allá, todas ellas, de las bases estatales. En este mismo sentido, no es infrecuente escuchar de boca de algunos representantes de ONG e incluso de algunos académicos, periodistas, archiveros..., que la legislación española sobre transparencia es poco avanzada, a veces haciéndose eco de análisis como el reseñado y cuestionado. A mi juicio, por el contrario, el bloque conformado por la unión de normativa estatal, autonómica y, en su caso, local en España

---

9. [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla\\_sintetica\\_ipc-2016.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf), elaborado por Transparencia Internacional. España ocupa la posición 38-41 de 176 países.

10. Por señalar tan solo algunos: se considera que no hay un principio general de acceso, siendo los límites la excepción (que sí deriva del artículo 14); se afirma que las personas jurídicas no tienen reconocido el derecho de acceso (siendo así que están incluidas en el «todas las personas» del artículo 12); se considera que no existe una Autoridad administrativa independiente (que se diseña en el artículo 33 y siguientes de la Ley, con la nota de la plena independencia y garantías al respecto); se considera que las decisiones del Consejo de Transparencia no son vinculantes solo porque no se menciona expresamente...

merece una valoración global positiva. Susceptible de mejora, obviamente. Analizaré algunas cuestiones esenciales.

## 2.1 Sujetos obligados

La LTBG acoge un ámbito subjetivo amplio de sujetos obligados, basado en el ejercicio de funciones públicas o la prestación de servicios públicos y/o en el funcionamiento con fondos públicos<sup>11</sup>. No solo, pues, de la Administración, sino de todos sus entes públicos o privados, cualquiera que sea su rama de actividad (mientras que en otros países se excluyen los que llevan a cabo actividades mercantiles). También se incluyen instituciones constitucionales o estatutarias en sus actividades de administración, o corporaciones privadas como colegios, cámaras o federaciones, en la medida en que ejercen funciones públicas. O, directamente, empresas privadas que prestan servicios públicos o ejercen funciones públicas, en este caso con la intermediación de la Administración, que es la que ha de requerirles información y dar la cara ante el ciudadano. O, finalmente, y por la presión ciudadana, de ONG y de expertos, y al calor de un reguero de escándalos de corrupción, partidos políticos, asociaciones empresariales, sindicatos y todo el que recibe fondos públicos en una cuantía o proporción significativa. El balance es en este punto, pues, positivo, si bien creo que debería rectificarse una interpretación extensiva que entiende que estos últimos sujetos, las entidades que perciben fondos públicos, deben también publicitar otros datos aparte de los contratos, convenios y ayudas de los que proceden, datos que afectan a su organización y funcionamiento privado (salarios de sus dirigentes, presupuestos...) y en los que nunca se pensó cuando se les incluyó en la tramitación parlamentaria de la Ley<sup>12</sup>. Además, deberían preverse sanciones en el caso de incumplimientos de sus obligaciones por parte de estas entidades puramente privadas.

---

11. Artículos 2 a 4.

12. El artículo 8.2 dice que «los sujetos mencionados en el artículo 3 deberán publicar la información a la que se refieren las letras a) y b) del apartado primero de este artículo cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración pública. Asimismo, habrán de publicar la información prevista en la letra c) en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública». La dificultad viene del dato de que la enmienda que introdujo este precepto se justificó del siguiente modo: «Como consecuencia de la inclusión en el ámbito de aplicación de sujetos que no tienen naturaleza pública, se especifica el alcance de las disposiciones del artículo 7, que se aplicarán en su totalidad con las especificaciones que se fijan en la enmienda respecto de la información a la que se refieren las letras a), b) y c)». En esta línea, el Consejo de Transparencia y

## 2.2 Límites

La LTBG acogió con pocas alteraciones el listado de límites del Convenio europeo de acceso a los documentos aprobado en 2009 en el seno del Consejo de Europa. Son los siguientes: la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medio ambiente<sup>13</sup>.

Queda camino por recorrer a la hora de perfilar los límites y ceñirlos en una interpretación estricta a su razón de ser. Así, por ejemplo, procede precisar las relaciones entre «seguridad nacional», «defensa» y «relaciones

---

Buen Gobierno, en su criterio interpretativo 3/2015, de 11 de mayo, ha considerado que a estas entidades les son de aplicación los principios generales enunciados en el artículo 5, con excepción de su apartado primero, el apartado primero del artículo 6 en lo relativo a información sobre su estructura, organización y funciones y el artículo 8 en su totalidad, con las matizaciones que establece su apartado segundo sobre qué contratos, convenios y ayudas están incluidas. No obstante, si se repara en su contenido, puede observarse que la naturaleza y propia terminología de muchos de estos apartados no se adapta a la naturaleza, estructura y funciones de los entes privados («responsables de los diferentes órganos», «cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas», «las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan», «altos cargos»...). O qué decir de otros como las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad. Y, en el plano de los principios, que es más que discutible la razón que puede llevar a que recibir dinero público deba obligar a la publicidad de aspectos como las previsiones presupuestarias, las retribuciones o el organigrama de organizaciones privadas. El Borrador de Proyecto de Real Decreto pretende restringir esta interpretación, y en su artículo 13 limita la información a la información sobre funciones, normativa aplicable y estructura organizativa, contratos, convenios y subvenciones y ayudas públicas, y la información económico-presupuestaria que permita reflejar adecuadamente el destino dado a los fondos públicos recibidos. Es más, pretende también, en su artículo 14.2, eximir de esta obligación a las microempresas, pequeñas y medianas empresas, lo que, como hemos observado en el proceso de información pública desde el Observatorio de la Transparencia, supone una previsión *contra legem*.

13. Artículo 14.1 LTBG.



exteriores» y la normativa sobre secretos oficiales; deslindar los límites de la «prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos y disciplinarios», «la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva» y «las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control», que a veces se confunden en materia de ilícitos penales, los dos primeros, o administrativos, el primero y el tercero, y limitarlas a los casos en que se puede producir un perjuicio a un proceso en curso o a futuros procesos; delimitar el ámbito respectivo de «los intereses económicos y comerciales», «la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión» y «el secreto profesional», en ocasiones mezclados en las solicitudes de acceso a información sobre empresas en poder de la Administración, etc.

Se ha dicho que los límites son muchos y muy genéricos. Así es, pero no creo que pueda ser de otra forma, todos están justificados<sup>14</sup>. La clave es la aplicación al caso, bajo los test del perjuicio y del interés público. Afortunadamente los Consejos de Transparencia están haciendo una labor esencial de corrección de la tendencia de algunos obligados a invocar los límites sin mayor argumentación y a aplicar ambos test, obviando por lo demás la referencia al interés privado que supone un torpedo a la línea de flotación de un derecho, el de acceso, que no es instrumental, sino autónomo, y nos debe situar a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones para poder participar y controlar la acción pública. Y, asimismo, prescindiendo de los criterios de supuesta orientación para ponderar el derecho a la protección de datos y la transparencia, y tomando como clave la relevancia de la información en cuestión para controlar la legalidad de la actuación pública<sup>15</sup>.

---

14. Por eso, la eliminación de los límites en la Proposición de Ley de lucha integral contra la corrupción y protección de los denunciantes, y su sustitución por una fórmula genérica referida a «cuando la información para la que se solicite acceso posea carácter reservado o se encuentre protegida por disposición legal expresa», me parece un grave retroceso.

15. En palabras de Esther Arizmendi en su entrevista en el diario EL PAÍS de 28 de septiembre de 2016: «**P.** Tendemos a pensar que todo lo que se hace con dinero público debe ser público. ¿Es así? **R.** Vale como regla general, con una matización. Es público siempre y cuando no esté afectado por algún límite. Es público salvo cuando se hace lo que se llama «test del daño» y resulta que hace más daño al interés general darlo a conocer que no darlo a conocer. **P.** Póngame algún ejemplo. **R.** Un ciudadano preguntó cuántas veces se había violado el espacio aéreo español en los últimos años. Eso preguntar las debilidades de un Estado en caso de ataque. Nombres y apellidos de las personas que han asistido a una inauguración de la asociación de ciegos españoles. Se puede dar el cargo, pero si son personas que asisten a título particular, no puedes revelar una condición de salud. Pedir una relación de puestos de trabajo de la Administración sin purgar. Hay que purgarla porque hay destinos atribuidos

Con todo, el límite más invocado y poliédrico es el relativo a la protección de datos, respecto del cual remitimos al lector a un reciente trabajo publicado en esta misma Revista<sup>16</sup>.

### 2.3 Publicidad activa

Creo que uno de los puntos fuertes de la Ley estatal, y ampliado por las autonómicas e incluso por las ordenanzas, es la publicidad activa<sup>17</sup>.

Informarse a través de Internet es el signo de los tiempos: mayor facilidad para el ciudadano y mayor economía de medios para la Administración. Juzgo como muy positivo que la 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.)<sup>18</sup>.

---

por sentencias de violencia de género. O temas que afectan a la seguridad del Estado: dónde están colocados radares de detección de misiles en territorio español. No puede ser. Pero la negativa siempre debe estar motivada y justificada para que se pueda entender». [Y ponía como ejemplos de prevalencia de la transparencia sobre la protección de datos la información sobre las retribuciones de altos funcionarios y asesores, los de la amnistía fiscal, los de quién usa y cuándo los coches oficiales, las agendas de los ministros...]

16. «Las relaciones entre publicidad y privacidad en la normativa sobre transparencia y acceso a la información», núm. 44, junio de 2017, pp. 12-47.

17. La Proposición de Ley de lucha integral contra la corrupción y protección de los denunciantes amplía el catálogo básico estatal a la información sobre las agendas de los responsables políticos y altos cargos, al personal de confianza, a la publicidad institucional, a extremos como la composición de las mesas y las juntas y los informes técnicos en materia de contratos, entre otros.

18. Artículos 6 a 8 LTBG.

El camino –creo– que queda por recorrer es el de avanzar en facilitar la localización de la información, la propia evaluación de su cumplimiento por los obligados (y en esto hay que mencionar el proyecto MESTA que lidera el CTBG), el control del cumplimiento por las Autoridades de transparencia apoyadas en la vigilancia y denuncia ciudadana (bajo el lema del fundador de Linux, Eric Raymond, «con suficientes miradas pendientes, todo error puede detectarse») y la promoción de *ranking* de transparencia que tan efectivos se han demostrado en la experiencia privada de Transparencia Internacional y que ahora se quieren promover desde lo público, como ha ocurrido con el efectuado por el CTBG sobre transparencia de órganos constitucionales.

Y, desde luego, el destierro de prácticas contrarias a lo establecido de forma clara en la ley, como la publicación de las resoluciones de compatibilidad solo con las iniciales y no con nombres y apellidos, como ha denunciado el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, o la exclusión de la publicidad de los contratos de menos cuantía<sup>19</sup>.

---

19. Al respecto, el Borrador de Proyecto de Real Decreto dispone en su artículo 9.2 lo siguiente: «La información sobre los contratos de los órganos de contratación pertenecientes a la Administración General del Estado se enviará de oficio desde la Plataforma de Contratación del Sector Público al Portal de la Transparencia. El envío al Portal de la Transparencia desde la Plataforma de Contratación del Sector Público de la información sobre los contratos se realizará a petición del responsable de la entidad interesada a la Dirección General del Patrimonio del Estado». Desde el Observatorio de la Transparencia hemos propuesto que se adicione: «[...] todo ello sin perjuicio de la publicidad adicional de los contratos menores prevista por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno». La justificación es que el artículo 8.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), exige a los sujetos obligados la publicación de todos los contratos sin excepción, incluidos los contratos menores. Por otro lado, según el artículo 347.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), la Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda y Función Pública pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una plataforma electrónica que permita la difusión a través de Internet de sus perfiles de contratante. A través de esos perfiles de contratante se publicará la información relativa a los contratos menores, si bien quedan exceptuados de la publicación aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a 5000 euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores (artículo 63.4 LCSP). Con la redacción propuesta del artículo 9.2 del Borrador de Reglamento, nos encontramos con que la información de los contratos menores inferiores a 5000 euros nunca llegará al Portal de la Transparencia, ya que dicha información no requiere su publicación en el perfil de contratante (*ex* artículo 63.4 LCSP) y, en consecuencia, tampoco en la Plataforma de Contratación del Sector Público, ya que es la fuente de información del citado Portal. Así pues, por una vía que podemos calificar de «tácita» y mediante una norma con rango reglamentario, se está modificando *de facto* el

## 2.4 Publicidad pasiva o derecho de acceso

La Ley ha reconocido el derecho de acceso a toda persona, española o extranjera, física o jurídica, privada o pública, sin necesidad de motivar su solicitud ni acreditar interés específico alguno, pues se trata de un derecho autónomo encaminado a posibilitar el control, la participación y la rendición de cuentas, en línea con su configuración en el derecho comparado.

Además, puede accederse tanto a contenidos como a documentos, lo que resulta la opción más idónea en un mundo de administración digital y bases de datos, en que los ciudadanos no suelen pedir copia de un concreto documento, sino información sobre un asunto, al estilo de las preguntas de los representantes políticos.

Esta amplitud, que no es la regla más general en el derecho comparado, en que las leyes más antiguas están apegadas al concepto de «documento», 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 y complementariamente a lo que ocurre con los límites. 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<sup>20</sup>.

---

artículo 8.1.a) de la Ley estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de 2013, al excluir de publicación en transparencia los contratos menores inferiores a 5000 euros. No se olvide que, en estos contratos menores inferiores a 5000 euros, suelen incluirse gastos de enorme importancia para el control de la acción pública, como traslados, comidas, viajes, combustible, atenciones protocolarias, mobiliario, material de oficina, pequeñas reformas, etc. Hurtar esta información a la sociedad envuelve con un tupido velo una zona que tradicionalmente ya ha estado cubierta de sombras en la contratación del sector público.

20. Artículo 18 LTBG.

El CTBI ha ido estableciendo criterios interpretativos sobre el alcance de las más importantes de ellas<sup>21</sup> y el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTBG para el ámbito estatal dedica una extensa atención a precisar su sentido, en buena parte en línea con los citados criterios interpretativos<sup>22</sup>.

Por lo demás, me parece positiva la combinación de plazos razonablemente breves (un mes) y silencio negativo por la que optó el legislador<sup>23</sup>.

El silencio negativo con carácter básico en la LTBG, lo que a mi juicio no permite interpretar que el legislador autonómico de desarrollo o las ordenanzas locales puedan transformar el silencio en positivo bajo la argumentación de «ir más allá» o ser «más generoso», porque la supuesta «generosidad» con el solicitante de información se troca en «más acá» y en «rigor» con los intereses públicos o derechos individuales afectados por un silencio positivo. Además, 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

---

21. Así, los núms. 6 y 7/2015 y 3/2016.

22. Artículos 18 a 24. En el proceso de información pública, el Observatorio de Transparencia hemos sugerido que respecto de la información auxiliar o de apoyo se especifique que «En ningún caso se podrá justificar el carácter auxiliar o de apoyo de una información en el solo hecho de no formar parte de un expediente administrativo», para evitar una interpretación conjunta de los artículos 18.1.b) de la LTBG y 70.4 de la Ley 39/2015, del Procedimiento administrativo común, que lleve a la conclusión de que toda información auxiliar en aplicación de este último precepto por no formar parte de un expediente administrativo queda excluida del derecho de acceso a la información, y ello ya que la LTBG no circunscribe este derecho, a diferencia de lo que hacía la Ley 30/1992, a la información que forme parte de un procedimiento. Y, por otra parte, que se elimine la previsión del Borrador de Real Decreto según la cual: «Se entiende que una solicitud no está justificada con la finalidad de la Ley cuando, entre otros supuestos: 1.º- No tenga como resultado someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y objetiva», ya que limitar el acceso a demanda únicamente a los casos de control político es reducir este derecho, reconocido en el artículo 12 LTAIBG. La redacción, extraída del Preámbulo de la Ley, constituye más bien la expresión de la guía para ponderar el interés público superior al que este se refiere, pero nunca una causa de inadmisión, y es así como se maneja de forma constante por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

23. En la Proposición de Ley de lucha integral contra la corrupción y protección de los denunciantes se contempla el silencio positivo, lo que, por las razones expresadas, consideramos un desacierto.

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. Ante este desajustado jurídico, debe constatarse que la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña ha aprobado unos criterios interpretativos sobre reclamaciones en caso de silencio administrativo, de 7 de enero de 2016, que son absolutamente elocuentes. Para dar respuesta al caos al que aboca la regulación del silencio positivo en esta materia, viene a interpretar que, ante el silencio, los interesados pueden presentar reclamación sin necesidad de manifestarse sobre si reclaman frente a una estimación o a una desestimación. Ahora bien, la reclamación debe presentarse en el plazo de un mes si el silencio es positivo y sin plazo si es negativo (sic). La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso resolverá en un pronunciamiento sobre el fondo (ajeno, pues, a todo concepto de silencio). Alternativamente, si el interesado considera que el silencio es positivo, puede dirigirse a la Administración reclamando la entrega de información y si no la recibe en el plazo de un mes puede reclamar ante la Comisión (que, de nuevo, resuelve sobre el fondo, ajeno al concepto de constatación de una obligación de hacer nacida del silencio positivo)<sup>24</sup>.

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, exigencia esta criticada por el defensor del pueblo, ONG, algunos académicos entre los que me encuentro<sup>25</sup>, y el propio CTBG. Y por lo demás, inédita en nuestro entorno

---

24. Con posterioridad a la redacción de este trabajo, el Tribunal Constitucional 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 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución (STC 104/2018, de 4 de octubre).

25. Véase el Informe realizado para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&c>

jurídico. 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 actualmente llevada a cabo en el ámbito estatal, que exige 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. 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

---

d=1&ved=0ahUKEwjU4PaGys7bAhUCbxQKHSaB1QQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.consejodetransparencia.es%2Fdam%2Fjcr%3A977fc69c-b6a9-4df6-90d8-25d5b75993a9%2FInforme\_requisitos\_identificacion.pdf&usg=AOvVaw1YXGSae83yaR2t-KwDkeZW

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<sup>26</sup>.

## 2.5 Sanciones

La LTBG es muy parca en lo que se refiere al régimen sancionador por el incumplimiento de sus previsiones. Tan solo, y ante las críticas que suscitó durante la tramitación preparlamentaria y parlamentaria la ausencia de previsión de sanciones, castiga como infracción grave a los efectos de la normativa de régimen disciplinario los incumplimientos reiterados de las obligaciones de publicidad activa, o de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso. Se trata de una laguna sumamente llamativa. Esta parquedad da pie a un amplio desarrollo por las leyes autonómicas, que, respetando lo establecido con carácter básico, establezca un completo catálogo de infracciones y sanciones, tanto por autoridades como por empleados públicos y entidades privadas sujetas a las obligaciones de transparencia<sup>27</sup>. Ahora bien, aun en estos casos se plantean importantes incógnitas, como por ejemplo quién sería el competente para sancionar a un presidente de comunidad autónoma o a un alcalde o presidente de diputación o si se trata de un puro brindis al sol, y, si es así, cómo se cohonesta con la previsión contenida en la normativa autonómica —entre ellas, la andaluza— según la cual la Autoridad independiente, cuando constate incumplimientos susceptibles de ser calificados como alguna de las infracciones antes referidas, instará la incoación del procedimiento, y

---

26. El Borrador de Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la LTBG habla solo de que la solicitud «especificará la identidad del solicitante» (artículo 16.2.a). Desde el Observatorio de la Transparencia hemos sugerido que se añada «sin que sea requisito la acreditación mediante certificado electrónico en caso de que la tramitación sea por vías telemáticas», una redacción inspirada en la Ley de Transparencia de la Comunidad Valenciana, que es desarrollo del precepto básico estatal y que, en la misma línea, puede llevarse a cabo como desarrollo reglamentario para el ámbito estatal. También cabría establecer, si se quiere, alternativas de acreditación: uso de certificado digital o aportación de copia del documento de identidad y/o consignación de datos personales —que pueden incluir el DNI y/o la fecha de nacimiento y/o la fecha de expiración del DNI, con autorización para la comprobación de los datos aportados (en el caso de personas físicas españolas)-.

27. Véase al respecto la completa y contundente regulación contenida en el Título VI de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía (arts. 50 a 58). La Proposición de Ley de lucha integral contra la corrupción y protección del denunciante incorpora todo un Capítulo dedicado a infracciones y sanciones.



el órgano competente está obligado a incoar el procedimiento y a comunicar a la Autoridad independiente las medidas.

## 2.6

### La relación con normas sectoriales que regulan el acceso a la información

Como se sabe, el diablo está en los detalles. La LTBG previó que sería de aplicación supletoria en aquellas materias con un régimen propio de acceso adaptado a las singularidades de cada sector. Si algo significaba esa disposición era que, creada una garantía crucial como son las Autoridades de transparencia, esa garantía gratuita, especializada, en fin, eficaz, se desplegaría en aquellos sectores en que por su particular importancia vital para la vida económica o para la vida, *tout court*, existió una regulación del derecho de acceso previa a la Ley: el acceso a la información ambiental o la reutilización o el acceso por los representantes políticos. La sorpresa ha sido mayúscula cuando algunos Consejos, entre ellos el estatal, que ha inspirado a algunos autonómicos, se han entendido incompetentes por considerar que la remisión al sistema general de recursos administrativos les impedía conocer de los asuntos, pese a tratarse de una ley posterior y de una garantía nueva. Qué decir del acceso a los archivos. En el Congreso (en este caso de los Diputados) se aprobó una enmienda para someter a todos ellos al nuevo régimen legal, y, sin embargo, el CTBG, siguiendo un informe de la Abogacía del Estado, está interpretando que se rigen por la anterior normativa sobre archivos y no cuentan con la garantía de la reclamación ante las autoridades de control. También me parece sorprendente que se esté interpretando que nuestros representantes políticos, parlamentarios o concejales, no pueden acudir a los Consejos frente a denegaciones de información, salvo que lo hagan disfrazados de ciudadanos de a pie, como sostiene el CTBG y siguen algunos Consejos autonómicos, en algún caso incluso negándoles esa posibilidad si previamente han pedido infructuosamente la información como representantes políticos. Creo que en la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo y en las argumentaciones sólidas de otras Autoridades de control, en particular la catalana, pueden encontrarse argumentos, difíciles de rebatir, para combatir esta aporía que deja a las materias o sujetos respecto de los que el acceso a la información es más relevante en peor condición que al resto de materias o a los ciudadanos de a pie<sup>28</sup>.

---

28. Entre otros, en «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

## 3

**Implicación social**

No se puede esperar que la ciudadanía en general se convierta en guardián «profesional» de la Administración. En todo el mundo, ONG, periodistas, académicos, tienen un papel fundamental que jugar. En España, organizaciones como Access Info o Civio han planteado diversas y muy interesantes solicitudes en ámbitos sensibles, y además, en algunos casos, como en el de Transparencia Internacional, se han sumado a la labor de formación y pedagogía. Desde la Universidad, algunos profesores hemos hecho también lo que hemos podido.

Se ha dicho que ha sido decepcionante el bajo número de solicitudes de información, pero creo que habría que relativizarlo, por ello. Quizás había unas expectativas que no eran realistas (y por ello no lo era el miedo a la avalancha de información que impidiera dedicarse a resolver asuntos, de la que tanto se hablaba dentro de las Administraciones y sobre todo por algunos responsables ministeriales). No ha pasado eso en ningún país del mundo. Además, es difícil calibrar en qué medida la amplitud de la publicidad activa ha actuado haciendo innecesario el ejercicio del derecho de acceso respecto de la información que, en efecto, y como muestran los estudios, era la que más interesaba a los ciudadanos (contratos, sueldos, etc.). También es difícil de decir en qué medida un número de ciudadanos ha dejado de ejercer su derecho al no disponer de certificado digital, como han alertado desde instituciones públicas y privadas. A nivel estatal, estamos hablando de unas 4000 solicitudes al año (13 400 solicitudes, de las cuales el 87,72 % por vía telemática y, por tanto, con el sistema clave, frente a 10 199 285 páginas

---

de presentar reclamaciones ante las Autoridades de transparencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 8, noviembre 2017; «La competencia de las Autoridades de Control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística», *Revista Española de Transparencia*, núm. 4, primer semestre de 2017; «El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 33, 2016, pp. 125-162. En las observaciones presentadas al Borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTBG proponemos por ello una disposición adicional con la siguiente fórmula: «La supletoriedad a la que alude el apartado segundo de la Disposición Adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno se extenderá, en todo caso, a la sustitución de los recursos administrativos por la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno prevista en su artículo 24».

visitadas del Portal de Transparencia y un total de 2 763 854 visitas, según los datos oficiales a 30 de abril de 2018)<sup>29</sup>.

#### 4

### Administración dispuesta a cumplir y facilitar el cumplimiento

Como también señalé, sin una Administración organizada y dispuesta al cumplimiento es difícil que las cosas funcionen. Y al respecto, creo que se ha hecho un esfuerzo que ha calado y que va acabando con una cierta cultura del secretismo. Se está resolviendo masivamente en plazo, al menos en el nivel estatal y autonómico. Los datos oficiales a nivel estatal dicen que solo se está produciendo el silencio negativo en el 0,31 % de los casos, esto es, en 31 casos de 10 100. Si bien estos datos habría que relativizarlos si se ponen en conexión con la crítica de la práctica de retrasar el envío de las solicitudes desde el Portal hasta el órgano competente para resolver, a la que aludimos, no dejan de ser expresivos de que el sistema funciona.

Ha sido clave la creación de las Unidades de Información en los Ministerios y de mecanismos de coordinación interministeriales, y lo mismo a nivel autonómico.

Por supuesto, estamos aún en la lucha, y al respecto, creo que la labor de los Consejos está siendo crucial, destacando la improcedencia de la tentación en la que cae no pocas veces la Administración de invocar genéricamente

---

29. En palabras de Esther Arizmendi en su entrevista en el diario EL PAÍS de 28 de septiembre de 2016, preguntada sobre por qué no había calado la Ley entre los ciudadanos: «Por varias razones. La primera, porque no se ha hecho suficiente publicidad. Si sales a la calle y preguntas a alguien si sabe que hay una ley que te permite saber por qué no se ha acabado el polideportivo de tu barrio o cuánto se han gastado en un tramo de carretera, te dirán que qué has desayunado, que eso no pasa, que la Administración no cuenta estas cosas. Poco después de la entrada en vigor de la Ley se hicieron tres días de publicidad. Es muy insuficiente y no se ha reiterado, así que no ha llegado. [...] el segundo motivo, la dificultad del acceso. Piden tu DNI, correo electrónico y además tu cuenta bancaria en una plataforma de la Agencia Tributaria. Eso es terrorífico para cualquier persona. Qué tiene que ver una cosa con otra. Pues no. Desisto. Eso echa mucho para atrás. En los países donde funciona bien se contesta simplemente con un correo electrónico. Lo importante no es quién pregunta, sino si lo que se pregunta es público. Si lo es, tienes que darlo. A quien sea. Sucede así en Reino Unido, Chile, México, Estados Unidos... Eso hay que arreglarlo. [...] Primero, a los que somos un poco mayores nos educaron para creer que preguntar es de mala educación. Durante muchos años la Administración abrazaba los datos como suyos y cuando le preguntaban contestaba, o no, según le pareciera. No estaba sometida a reglas. Lo que nos encanta a los españoles es quejarnos en los bares e irnos a casa, pero las cosas se arreglan con responsabilidad. Esta Ley atribuye al ciudadano una gran responsabilidad, porque si no la usa, la Ley muere».

causas de inadmisión o límites, sin razonar en cada caso concreto a partir de un principio general de interpretación restrictiva de ambos, como han destacado en particular diversos criterios interpretativos del CTBG<sup>30</sup>.

## 5

### Control eficaz e independiente

Finalmente, como creo que se desprende de esta exposición, creo que en España, como en el resto del mundo, es clave la existencia de autoridades independientes especializadas. Junto al CTBG, en el ámbito estatal y en los autonómicos en los que se ha optado por el convenio, se han creado en otras comunidades autónomas bajo las más diversas formas. Son ya en el caso del CTBG unas 800 reclamaciones con una proporción semejante de estimaciones y de desestimaciones. Solo mediante la resolución del caso por caso y la creación de criterios interpretativos se puede ir perfilando la ley en su aplicación a cada tipo de supuestos. Los tribunales, por supuesto, tienen la última palabra, y ya hay un significativo número de sentencias de los Juzgados centrales y de la Audiencia Nacional que resuelven recursos contra decisiones del CTBG. A muchos puede parecerles paradójico que la mayor parte de recursos no los han interpuesto los ciudadanos sino sujetos públicos obligados por la Ley, que no se han conformado y han dado la batalla judicial. Me parece, sin embargo, que no es patológico, y que es un signo de que entienden a las autoridades como un tercero cuyas resoluciones pueden recurrirse como se hace con las resoluciones judiciales. Sería, eso sí, importante que se hiciera un esfuerzo de formación en esta materia de los magistrados de lo contencioso, máxime cuando la competencia está repartida entre los diferentes niveles judiciales<sup>31</sup>.

---

30. En palabras de Esther Arizmendi en su entrevista en el diario EL PAÍS de 28 de septiembre de 2016: «**P.** ¿Hay poco compromiso político en general? **R.** Todos hablan de transparencia, todos los partidos. Y ellos saben muy bien que siguen sin cumplir la Ley. Ellos que tienen que dar ejemplo siguen sin aclarar bien sus procesos de democracia interna, sin explicarlos a la ciudadanía; sus fundaciones están todavía en un terreno poco claro... Esto de la transparencia parece ser un poco molesto en ocasiones. Es una bonita bandera, una bonita palabra, un bonito discurso, pero falta el compromiso. En todos los programas viene la transparencia nombrada un mínimo de 20 veces, pero el ejemplo se da en uno mismo. Tienes que cumplirla y demostrarla. No se lo aplican».

31. En palabras de Esther Arizmendi en su entrevista en el diario EL PAÍS de 28 de septiembre de 2016: «**P.** ¿Cómo se controla el cumplimiento de las resoluciones del Consejo? **R.** Llevamos presentadas 1082 reclamaciones hasta agosto. Han subido. Una resolución que acuerda estimar la petición, insta al organismo a entregar la información en el plazo determinado y también que se mande copia al Consejo. Si pasan ese tiempo y no llega,

\*\*\*\*

Como cierre de este trabajo en homenaje a Esther Arizmendi, nada mejor que quedarnos con las palabras que dejó, a modo de testamento de su labor al frente 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 complicidad 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».*

---

entendemos que tampoco al interesado. Tenemos una unidad de seguimiento y control que manda requerimientos. Es un defecto tremendo de la Ley de transparencia: el Consejo no tiene poder coercitivo ni puede multar ni puede obligar. Solo puede instar. Pero tenemos una cosa que funciona: la publicidad. Los incumplidores salen a la plaza pública. Se hace una nota y aparecen en la web para conocimiento general. A algunos hay que requerirles, pero cumplen. Y si no quieren cumplir, tienen la vía del contencioso [...] Tenemos un presupuesto de tres millones de euros, y el 80 % se va en pagar sueldos y alquiler. Hemos pedido un edificio afectado para no tener que pagar. Nos quedan 400 000 euros para hacerlo todo: formación, actividad y seguimiento, reuniones con comunidades autónomas. A veces nos hemos sentido un poco solos en esta lucha, sí, es así».