

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

- 12444** *Resolución de 16 de diciembre de 2016, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se publica el resumen de la Memoria de cumplimiento de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y de actividades del Consejo durante el ejercicio 2015.*

El artículo 38, número 1, letra d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), encomienda el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entre otras, la función de evaluar su grado de aplicación por los sujetos obligados. Para ello, elaborará anualmente una Memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.

Por su parte el artículo 40 establece que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno habrá de elevar anualmente a las Cortes Generales una memoria sobre el desarrollo de sus actividades y sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Ley.

El Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, aprobado por Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, señala en el artículo 6 que, en el ejercicio de sus funciones, el Consejo deberá regirse por los principios de transparencia y participación ciudadana, que se concretan, entre otras, en la siguiente disposición: «b) Tras su aprobación, un resumen de la memoria anual del Consejo será publicado en el “Boletín Oficial del Estado”. Se prestará especial atención a que resulte claramente identificable el nivel de cumplimiento por parte de los sujetos, entidades y órganos obligados de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre».

Finalmente, en el artículo 12, letra c), señala el Estatuto que corresponde a la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno el ejercicio, entre otras, de la siguiente función: «c) Aprobar la memoria anual en la que se analice el grado de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y se proporcione información detallada sobre el cumplimiento de las obligaciones en ella previstas».

En su virtud, esta Presidencia resuelve remitir al «Boletín Oficial del Estado» para su publicación el resumen de la Memoria de cumplimiento de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y de actividades del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno durante el ejercicio 2015 que fuera aprobada por la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno del citado Consejo en su 19.^a reunión, celebrada en Madrid, a las 9,30 horas del día 26 de septiembre de 2016 y que se adjunta como anexo único a la presente.

Madrid, 16 de diciembre de 2016.–La Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Esther Arizmendi Gutiérrez.

ANEXO ÚNICO

Consejo de transparencia y buen gobierno

Memoria de cumplimiento de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y de actividades del organismo durante el ejercicio 2015

I. Evaluación del cumplimiento de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno durante el ejercicio 2015.

I.1 Alcance.

De acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la función evaluadora del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG):

– Se refiere a su aplicación por todos los sujetos obligados, esto es, las Administraciones públicas, los restantes sujetos de derecho público y los sujetos de derecho privado comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley.

– Se refiere al cumplimiento de todas las obligaciones establecidas en la Ley, tanto en materia de publicidad activa como de acceso a la información y buen gobierno.

– Se refiere exclusivamente a la determinación del grado de aplicación de la Ley, lo que implica, en principio, una apreciación genérica del grado de cumplimiento de las obligaciones establecidas en la misma por los sujetos involucrados.

– Sus resultados habrán de recogerse en la Memoria que el organismo debe presentar anualmente a las Cortes Generales por lo que necesariamente se refiere al cumplimiento de la Ley durante el año anterior al de elaboración de dicha memoria.

No obstante, a la hora de determinar el alcance de la evaluación efectuada por el CTBG durante 2015, es preciso tener en cuenta la concurrencia de distintas circunstancias que han obligado a modular en varios sentidos la aplicación de los parámetros contemplados en la Ley:

1. En lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones de buen gobierno, es necesario tener en cuenta que la LTAIBG, en el supuesto de los miembros del Gobierno y los altos cargos de la Administración General del Estado (en adelante AGE), atribuye la competencia para la imposición de las sanciones previstas al Consejo de Ministros o al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas –hoy de Hacienda y Función Pública– y la instrucción de los correspondientes expedientes a la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI) de este último Departamento y, en el supuesto de altos cargos de la Administración Local y Autonómica, a los órganos que, en cada caso, tengan atribuida la gestión del correspondiente régimen disciplinario.

Estos órganos, tanto la OCI como sus equivalentes autonómicos o los órganos de las CC.AA. o las Corporaciones locales competentes en materia de buen gobierno y conflictos de intereses están obligados a publicar e informar de los resultados de su gestión a los Parlamentos, Asambleas o Plenos correspondientes –en el ámbito de la AGE, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado, obliga a la OCI a elevar al Gobierno cada seis meses, para su remisión al Congreso de los Diputados, un informe sobre el cumplimiento por los altos cargos de las obligaciones de declarar, así como de las infracciones que se hayan cometido y de las sanciones que hayan sido impuestas–.

Así, para evitar duplicidades o incoherencias, parece aconsejable excluir de la función de evaluación del CTBG toda la materia de buen gobierno, tanto en el ámbito de la AGE como en el de las Administraciones autonómica y local.

2. Existe un grupo completo de sujetos obligados que no puede ser identificado de modo directo ni figura como tal en ninguna plataforma o registro de las Administraciones Públicas: las entidades privadas que reciben ayudas, subvenciones o financiación pública por encima del umbral económico marcado por la Ley.

La complejidad de abordar el proceso de identificación e individualización de estas entidades –especialmente con los medios actualmente disponibles por el CTBG– ha aconsejado excluir los datos relativos a las entidades privadas de la evaluación para 2015 y diferir a próximos ejercicios la medición de su nivel de cumplimiento de la Ley.

3. Contabilizando los tres niveles de Administración –central, autonómica y local–, a 1 de enero de 2015 existían en España casi 19.000 organizaciones y entidades públicas obligados por la Ley a los que habría que sumar las organizaciones privadas comprendidas en el ámbito subjetivo de la norma.

El análisis exhaustivo de un universo de esta magnitud es difícilmente abordable sin recurrir a medios humanos y materiales muy superiores a los que figuran actualmente a disposición del CTBG. Por ello, en los casos de las organizaciones o entidades más numerosas, la evaluación se ha realizado en base a sistemas de muestreo.

4. Las competencias en materia de transparencia y acceso a la información de las organizaciones e instituciones comprendidas en el ámbito de cobertura de la LTAIBG son competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA.). Por otra parte, las Entidades integrantes de la Administración Local (en adelante EELL) tienen también reconocido legalmente un ámbito de autonomía en materias relacionadas con la gestión de la transparencia y la información a los ciudadanos.

Por ello, la evaluación del cumplimiento de la Ley por los sujetos de ámbito autonómico y local se abordado por este Consejo solicitando a las CCAA y a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en aplicación de los principios de colaboración y cooperación institucional, una autoevaluación del nivel de cumplimiento de la Ley.

5. Para finalizar, hay que tener en cuenta que, en el ámbito de las CCAA y las EELL, la plena entrada en vigor de la Ley de Transparencia no se produjo hasta el 10 de diciembre de 2015, a diferencia del caso de la Administración General del Estado, en la que la Ley entró en vigor el 10 de diciembre de 2014.

1.2 Metodología.

Dado que en España, en estos momentos, no existe una metodología de evaluación de la transparencia adaptada específicamente a la Ley y susceptible de ser aplicada y asumida por todos los sujetos implicados, el CTBG ha debido desarrollar una metodología específica para efectuar la evaluación del cumplimiento de la Ley.

El deseo de abordar la elaboración de esta metodología con el menor coste presupuestario y el adecuado nivel de calidad aconsejó al Consejo recurrir durante 2015 a la colaboración de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), organismo encargado de la evaluación de políticas públicas en el ámbito de la AGE.

La colaboración se formalizó a través de un convenio suscrito por ambos organismos, firmado en 2016 y sin contrapartidas económicas, que ha dado origen a la metodología de evaluación empleada en la presente memoria referida a 2015 y que, a partir de 2016, permitirá disponer de una metodología completa aplicable por los organismos garantes de la transparencia y el acceso a la información en el ámbito autonómico y por el resto de organismos o instituciones públicas obligados al cumplimiento de la Ley.

La metodología consta de tres fases:

- Determinación de los catálogos de obligaciones de la Ley.
- Recogida de datos.
- Evaluación.

Su aplicación a los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley se ha realizado agrupando éstos en los siguientes grupos de tratamiento:

- Grupo I. Órganos constitucionales, de relevancia constitucional y órganos independientes de ámbito estatal.
- Grupo II. AGE y organismos vinculados y dependientes.

- Grupo III. Fundaciones, corporaciones, consorcios y sociedades mercantiles de ámbito estatal.
- Grupo IV. CC.AA., organismos vinculados y dependientes y sector público autonómico
- Grupo V. EELL, organismos vinculados y dependientes y sector público local.

En el caso de los Grupos I, II y III, la clasificación se ha establecido en atención a que la LTAIBG no ha establecido un catálogo homogéneo de obligaciones para todos los sujetos involucrados sino que ha establecido obligaciones diferentes para cada una de estas clases o categorías.

En el caso de los Grupos IV y V, se han establecido grupos de tratamiento diferenciados en atención en que la evaluación se ha realizado por los propios sujetos obligados o por una asociación representativa de estos.

Por lo que se refiere al contenido de la metodología de evaluación y a los indicadores empleados en la medición, son diferentes en el ámbito de la publicidad activa y en el del acceso a la información.

1. En el ámbito de la publicidad activa, se ha tomado como unidad de análisis la publicación de los datos o informaciones enumerados por la LTAIBG con carácter obligatorio en la página web del sujeto obligado o en el portal electrónico de la correspondiente Administración Pública y se ha medido el cumplimiento de los requerimientos de la Ley en base a los siguientes indicadores:

a) **Publicación:** Evalúa si la información se ha publicado en la web institucional del sujeto obligado, en el portal electrónico de la Administración Pública correspondiente o en ambos.

b) **Integridad:** Evalúa si la información publicada recoge íntegramente todos los datos requeridos por la Ley.

c) **Presentación:** Evalúa si el acceso a la información se identificada con un banner, botón o epígrafe específico, identificado como «transparencia» o «información e transparencia».

d) **Forma:** Evalúa si la información se publica en forma directa –esto es, directamente en la página o portal de que se trate o mediante un vínculo directo al sitio en que aparece publicada– o si, por el contrario, lo que figura en la página o el portal es simplemente un vínculo a una base de datos o plataforma centralizada de la Administración o cualquier organismo público donde el usuario debe buscar los datos concretos.

e) **Características:**

– **Estructuración:** Evalúa si la información aparece agrupada y organizada en un único lugar del soporte electrónico correspondiente o, por el contrario, aparece dispersa en diversos lugares y es necesario para reunirla que el usuario realice una navegación a lo largo del sitio.

– **Accesibilidad:** Evalúa la facilidad de acceso a la información en términos del número de clicks necesarios para acceder a ella desde la página home o inicio de la web o portal correspondiente.

– **Claridad:** Evalúa si la información se publica acompañada o no de informaciones complementarias en forma de documentos explicativos, fichas, gráficos, infografías o tablas.

– **Actualización:** Evalúa si junto con la información se publican las datas, fechas o registros temporales necesarios para determinar el período a que corresponden.

– **Reutilización:** Evalúa si la información se publica o no en un soporte susceptible de reutilización por medios automáticos.

2. En el ámbito del acceso a la información, se han tomado como unidades de análisis los servicios o unidades de transparencia, información o atención al ciudadano de las distintas Administraciones y entidades públicas obligadas y se ha medido el número de solicitudes de información pública presentadas por los ciudadanos, el número de solicitudes

resueltas, el número de resoluciones estimatorias, desestimatorias y de inadmisión y el número de solicitudes pendientes.

I.3 Percepción y respuesta ciudadana.

Cualquier evaluación del primer año de cumplimiento de la LTAIBG por nuestras instituciones públicas no quedaría completa sin valorar el impacto en la ciudadanía de las nuevas medidas legislativas y los valores propios de la transparencia, la información pública y la rendición de cuentas.

El CTBG ha valorado resumidamente el impacto ciudadano de la Ley de Transparencia, concretándola en el análisis de dos indicadores fundamentales:

- El grado de conocimiento de la Ley y su valoración por los ciudadanos (percepción ciudadana).
- El nivel de respuesta de la ciudadanía a los distintos instrumentos y herramientas establecidos por la misma (respuesta ciudadana).

Para la medición del primero de estos indicadores, el CTBG ha propiciado la incorporación a la encuesta anual sobre calidad de los servicios públicos, que realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) por encomienda de la AEVAL, de algunas cuestiones sobre la LTAIBG y los instrumentos jurídicos que proporciona a la ciudadanía.

Para la medición del segundo se han utilizado los datos de uso del Portal de la Transparencia de la AGE, gestionado por el Ministerio de la Presidencia –hoy de Presidencia y Administraciones Territoriales–, junto con los datos de actividad del Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de Madrid y de los portales o páginas web de algunos países de nuestro entorno (Reino Unido, México, Chile)

I.4 Resultados de la evaluación.

I.4.1 Generales.

1. Regulación de la transparencia y el derecho a saber.

El primer punto que hay que destacar es el avance positivo que ha supuesto la LTAIBG y su entrada en vigor.

España era, junto a Malta y Chipre, el único país del entorno europeo que no contaba con regulación específica que amparara la transparencia en la gestión pública y el derecho a saber. Es cierto, como señala la Exposición de Motivos de la Ley de Transparencia que, antes de la publicación de esta, ya existían en nuestro ordenamiento jurídico normas sectoriales que contenían obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos. Y también es cierto que el acceso a la información pública se encontraba regulado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su modalidad de acceso singular o individualizado de los interesados a los procedimientos que les afectan. Pero estas eran regulaciones específicas, de alcance restringido, que se encontraban dispersas en legislaciones separadas y no satisfacían por completo las exigencias sociales y políticas de la España del siglo XXI.

La Ley de Transparencia ha venido a superar estas deficiencias, a colmar el vacío legislativo existente y a avanzar y profundizar en el tratamiento de las obligaciones de publicidad activa, que se generalizan a un amplio número de sujetos además de a las Administraciones públicas (por ejemplo, la Casa de SM el Rey) y en el régimen del derecho de acceso, que pasa a ser universal y a ser ejercido sin legitimación especial ni motivación expresa. Consecuentemente, su entrada en vigor ha de ser valorada como un paso adelante en el proceso de regeneración democrática de las instituciones públicas.

Es de destacar que la Ley ha supuesto además la implementación de todo un subsistema normativo nuevo en nuestro ordenamiento jurídico. En primer lugar, en el ámbito de las Administraciones territoriales; en segundo lugar, desde una perspectiva transversal, pues la cultura de la transparencia y la información pública se han incorporado

como contenido propio a la mayor parte de las iniciativas normativas y las políticas y programas públicos iniciados durante 2015.

Baste señalar como ejemplo las distintas medidas relacionadas con la transparencia y sus valores que han incorporado las nuevas Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público, aprobadas en 1 de octubre de 2015: expresa incorporación de la transparencia y el servicio al ciudadano a los principios de funcionamiento de las Administraciones públicas; impulso de la administración electrónica; establecimiento del registro nacional de convenios e instrumentos de cooperación; establecimiento del inventario de entidades públicas; nueva regulación de la audiencia al ciudadano en los procedimientos administrativos; establecimiento de las consultas previas en los procedimientos de elaboración normativa, etc...

2. Nivel de cumplimiento.

A nivel genérico y a juicio de este Consejo, el cumplimiento de la Ley de Transparencia por los sujetos obligados ha sido durante 2015 más que aceptable, máxime teniendo en cuenta que la transparencia en la actividad de las instituciones públicas y todo lo que la misma implica es una novedad en nuestro sistema jurídico-político, que se trata de una materia que reclama transformaciones profundas de actitudes y comportamientos y que se trata del primer año de aplicación de la Ley.

3. Publicación de la información disponible y facilidad para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

En materia de publicidad activa, hay que señalar que, si bien se ha dado un alto grado de cumplimiento de la obligación de publicar los contenidos de la LTAIBG, el cumplimiento de las obligaciones complementarias o formales que impone también la norma en materia de publicación de la información (claridad, accesibilidad, actualización, reutilización, etc...) es muy mejorable, especialmente desde el punto de vista de la utilización y comprensión de la misma por personas no especializadas y legas en materia de derecho administrativo y organización de las instituciones públicas.

Es evidente que una de las razones fundamentales de esta situación es que la práctica totalidad de las obligaciones relativas a las cualidades que debe cumplir la información implica necesariamente la realización de modificaciones estructurales en los sistemas de información, las páginas webs y los procesos tecnológicos y que estas modificaciones requieren ordinariamente inversiones en recursos vinculados con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), difíciles de abordar en momentos como el presente. No obstante, a criterio de este Consejo, es necesario hacer lo posible por abordarlas en el corto y a medio plazo.

4. Percepción y respuesta ciudadana.

Transcurridos casi dos años desde publicación de la Ley de Transparencia, la mitad de los ciudadanos desconocen su existencia y, los que la conocen, ignoran en buena medida su contenido esencial. Por otra parte, los ciudadanos sienten una gran desconfianza respecto de la eficacia de la Ley para modificar y contribuir a implantar efectivamente la cultura de la transparencia. Finalmente, el nivel de utilización de las herramientas establecidas en la Ley para las consultas de publicidad activa y las solicitudes de acceso a la información ha sido muy bajo durante el ejercicio 2015.

Esta situación es más clara en el terreno del derecho a saber que en el de la publicidad activa.

A juicio de este Consejo, las causas de esta situación son diversas:

- Falta de divulgación: No ha existido, en opinión del Consejo, una fuerte campaña de información ni de publicidad que preparara a los ciudadanos, titulares de los derechos a la transparencia activa y pasiva, para conocer y ejercer los derechos y facultades previstos en la Ley.

– Decalaje en la entrada en vigor de la Ley: El decalaje en la entrada en vigor de la norma para CC.AA. y EELL –que viene avalado sin duda por la necesidad de realizar las adaptaciones normativas y de procesos requeridos para el cumplimiento de la Ley– ha tenido como consecuencia negativa que, para el conjunto del territorio y la ciudadanía en general, no ha existido una conciencia de la llegada de la transparencia a los españoles hasta dos años después de la publicación de la Ley.

– Déficit de formación: Salvo en lo referente a los empleados públicos, respecto de los cuales –especialmente de los destinados en oficinas de atención al ciudadano y servicios de información al público– sí se ha realizado un esfuerzo, la aprobación de la Ley no ha venido acompañada de ninguna medida específica de formación destinada al personal docente, a los profesionales, a los alumnos de centros de enseñanza o a la ciudadanía en general respecto de los contenidos de aquella y de las herramientas que pone a disposición del ciudadano.

1.4.2 Por grupos de tratamiento.

1. Grupo I.–Órganos constitucionales, de relevancia constitucional y órganos independientes de ámbito estatal.

Durante 2015 las entidades de ámbito estatal del Grupo I –la Casa de Su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el Consejo Económico y Social, además del Banco de España y de las entidades de derecho público con independencia funcional o especial autonomía que tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo– han cumplido adecuadamente durante 2015 las obligaciones de la LTAIBG.

En el ámbito de la publicidad activa han cumplido en un porcentaje significativo las obligaciones materiales de la Ley e incluso han publicado datos o informaciones no comprendidas en el mínimo obligatorio. No obstante, a juicio de este Consejo. Sería conveniente avanzar en los aspectos formales, especialmente en lo que se refiere a los requisitos de claridad, actualización y reutilización.

En el ámbito del acceso a la información, la atención a las solicitudes presentadas por los ciudadanos ha sido eficaz y ajustada a los requerimientos de la Ley. En la mayor parte de los portales o páginas web se han establecido canales para la presentación telemática de solicitudes de derecho de acceso a la información pública, obviamente sin perjuicio de la presentación de solicitudes de manera presencial o por correo postal.

2. Grupo II.–AGE y organismos vinculados y dependientes.

En 2015, tanto la AGE como sus organismos vinculados y dependientes, han publicado la mayor parte de los datos e informaciones sometidos a publicidad activa por la LTAIBG y han dado respuesta a los ciudadanos, tramitando las solicitudes de acceso a la información pública planteadas eficazmente y con arreglo a las previsiones legales.

La AGE, con recursos propios y en un tiempo record, ha puesto en funcionamiento el Portal de Transparencia a que se refiere el art. 10 de la Ley, incorporando al mismo más de 1,3 millones de registros de información y enlazando a todos los Departamentos ministeriales y las principales bases de datos centralizadas de las Administraciones Públicas.

Igualmente, ha establecido y dotado de medios humanos y materiales una estructura organizativa encargada de gestionar las solicitudes de acceso a la información, constituida por la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información (OTAI) del Ministerio de Presidencia y las unidades especializadas previstas en el art. 24 de la LTAIBG –las Unidades de Información y Transparencia (UITS) de los distintos Departamentos ministeriales–. Así mismo, se han establecido, además, los procedimientos electrónicos necesarios para tramitar eficazmente estas solicitudes.

Por otra parte –y también sin práctico incremento del gasto público–, ha puesto en funcionamiento este CTBG como órgano independiente encargado de velar por la aplicación de la Ley, controlar el cumplimiento de las obligaciones de los Departamentos ministeriales y otros órganos de la AGE y de resolver en vía administrativa las

reclamaciones formuladas por los ciudadanos respecto de las resoluciones adoptadas por estos últimos en materia de acceso a la información pública.

Desde este punto de vista, el cumplimiento de las previsiones de la LTAIBG por la AGE y sus organismos vinculados y dependientes ha de evaluarse positivamente.

Ello no obstante existen algunos factores necesitados de mejora. Tres de ellos se refieren al ámbito de la publicidad activa y el último al del acceso a la información.

A. Publicación de la información en las páginas web de los Departamentos y en el Portal de Transparencia.

La LTAIBG permite que la información sujeta a publicidad activa de los órganos y entidades de la AGE se publique en dos lugares diferentes: la web o sede electrónica del órgano o entidad correspondiente y/o la sede del Portal de Transparencia.

La obligación principal se refiere a la publicación de la información en la web del organismo, siendo la réplica de la información en el Portal de la Transparencia una solución facilitadora que busca proporcionar al ciudadano un punto único de acceso y aliviarle de la carga de conocer previamente la estructura orgánica de la Administración para saber a qué órgano o entidad le corresponde publicar los datos o informaciones que desea consultar.

No obstante, la literalidad de la Ley no recoge exactamente esta configuración, aunque tampoco la prohíbe. La indefinición de la Ley ha provocado un cierto confusionismo y hasta ha posibilitado la interpretación contraria, es decir, que se sostenga que lo decisivo para el cumplimiento de la obligación es la publicación de la información en el Portal.

La decisión por un criterio u otro no es baladí, especialmente desde el punto de vista de la responsabilidad. Si se entiende que la obligación principal es la publicación en la web o sede del organismo o entidad, la responsabilidad corresponderá a éste; si se entiende que lo decisivo es la publicación en el Portal, la responsabilidad corresponderá a los gestores de éste.

A juicio de este Consejo, el esclarecimiento de esta cuestión resulta decisivo y debería decantarse en el sentido de la preferencia de la publicidad en las páginas web de los Departamentos u órganos de la AGE para evitar el desconcierto del ciudadano y facilitar el ejercicio de las facultades de control de este organismo sobre posibles incumplimientos de las obligaciones de publicidad.

B. Responsabilidad en casos de información centralizada.

Tanto en el Portal de Transparencia como en las web de los Departamentos y órganos de la AGE se observa una abundancia del recurso de vincular el acceso a la información a la búsqueda en bases centralizadas de información (plataformas de contratación, información de ayudas y subvenciones, órganos de fiscalización y control externo, sistemas de contabilidad pública, etc...). A juicio de este CTBG esta situación debería mejorarse pues puede incidir negativamente en la facilidad y claridad de las consultas del ciudadano y plantea nuevamente el problema de la responsabilidad en caso de incumplimiento de la Ley.

C. Claridad y comprensión de la información.

Se observa tanto en las web como en el Portal de Transparencia una ausencia casi general de información complementaria o explicativa de los datos que se publican.

Abundan las referencias jurídicas o las estadísticas sin explicación alguna que hacen que su lectura sea prácticamente indescifrable para la ciudadanía. No se encuentran explicaciones asociadas a conceptos complejos y de carácter técnico —encomiendas de gestión, contratos menores o armonizados, negociados sin publicidad, reglamentos, directivas, resoluciones, modificados, ampliaciones, suplementos etc...— ni existe información visual, resúmenes gráficos o infografías que ayuden la comprensión de los datos.

En general, la terminología y los conceptos utilizados resultan muy alejados de los usos cotidianos y corrientes, sin que exista un glosario o diccionario de términos técnicos

que facilite la comprensión del lenguaje jurídico por quien no es experto ni asocie los términos y expresiones afines en orden a facilitar el resultado exitoso de las búsquedas.

Esta situación, unida a la abundancia de datos en soporte pdf –imágenes y no documentos– generan dificultades para el ciudadano en el uso de los motores de búsqueda o buscadores establecidos por los propios portales de las Administraciones Públicas.

A juicio de este CTBG, la situación es manifiestamente mejorable desde el punto de vista de la claridad y debería abordarse a corto plazo. Debe recordarse que datos no son lo mismo que información y que, en este terreno, la cantidad de información no siempre es el elemento de referencia, ya que no es igual buscar que encontrar.

D. Identificación electrónica.

En el ámbito de la AGE el ejercicio por medios electrónicos del derecho de acceso a la información solo es posible, como en el resto de los procedimientos, mediante la identificación y firma electrónica del interesado a través del Sistema Cl@ve, gestionado por la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –hoy Secretaría General de Administración Digital– de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas –hoy de Función Pública–. Así lo tiene previsto la aplicación GESAT, implementada en el Portal de Transparencia, que canaliza la tramitación electrónica de las solicitudes de acceso dirigidas por los ciudadanos a los órganos de la AGE.

Desde los momentos iniciales de funcionamiento de GESAT, este sistema de identificación y firma ha sido criticado tanto en los medios de comunicación (electrónicos y en papel) como en el ámbito parlamentario, las organizaciones ciudadanas y los ciudadanos en general.

Las principales críticas realizadas pueden resumirse como sigue:

- El sistema es complejo en cualquiera de sus modalidades.
- El sistema dificulta la actuación electrónica de las personas jurídicas.
- El sistema discrimina a las personas extranjeras, que carecen de DNI o certificados electrónicos admitidos en la Unión Europea.

Este CTBG comparte estas críticas y considera que Cl@ve puede resultar de uso difícil para los ciudadanos y que es percibido por estos y sus organizaciones como una traba o un obstáculo innecesario al ejercicio del derecho de acceso.

Hay que tener en cuenta que la LTAIBG no establece en ningún lugar de su articulado la identificación y firma a través de certificados electrónicos o claves concertadas como requisito necesario para la presentación electrónica de solicitudes. Por otra parte, si se acude a la normativa internacional en materia de acceso a la información pública, se observa en los países europeos una gran facilidad en los requisitos de acceso. Así mismo sucede en el ámbito autonómico, en que algunas CC.AA. no exigen certificado electrónico para acceder a la información, y en el caso de la mayoría de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional.

A juicio de este Consejo, sería necesario sustituir el Sistema Cl@ve –al menos en el ámbito del procedimiento de acceso a la información pública– por algún otro sistema de identificación y firma de utilización más sencilla y que, reuniendo las necesarias garantías, no pueda ser considerado por los ciudadanos como una traba para el ejercicio de sus derechos.

3. Grupo III.–Fundaciones, corporaciones, consorcios y sociedades mercantiles de ámbito estatal.

En general, durante el ejercicio 2015, la práctica totalidad de las instituciones y organismos de este grupo han adoptado medidas en cumplimiento de la LTAIBG, circunstancia que debe valorarse positivamente desde el punto de vista de la aplicación de la Ley. Igualmente, debe valorarse positivamente la respuesta dada por las entidades y organismos a las peticiones de información que les ha dirigido este CTBG con motivo de la evaluación de cumplimiento de la Ley.

Ahora bien: Analizando detalladamente las medidas adoptadas, se observa un gap entre el cumplimiento de la Ley en materia de publicidad activa y el cumplimiento en materia de derecho a la información.

En materia de publicidad activa, prácticamente no se han adoptado medidas específicas por las instituciones y organismos examinados, que han mantenido sus portales y páginas webs en el estado en que se hallaban con anterioridad a la publicación de la LTAIBG, sin modificaciones o desarrollos adicionales.

Esta situación está justificada, por un lado, en la percepción de que los mencionados sites (normalmente dotados de motores potentes y altos estándares de calidad, por tratarse de empresas mercantiles o entidades de carácter comercial, industrial o financiero) cumplen suficientemente las exigencias de la Ley y, por otro, en la dificultad de realizar inversiones cuantiosas en soportes o estructuras tecnológicas que cumplen sobradamente sus finalidades. Ello no obstante este CTBG considera que los portales del sector público deben ser objeto de mejora, especialmente en relación con los aspectos presupuestarios y la contabilidad y en materia de presentación, accesibilidad, claridad, estructuración, etc...

En materia de derecho a la información, la práctica totalidad de los entes y organismos examinados han establecido procesos de gestión adecuados y ajustados a los requisitos de la Ley. Las responsabilidades en materia de transparencia y acceso a la información han sido atribuidas mayoritariamente a los servicios jurídicos de los organismos examinados, lo que parece indicar una especial preocupación por la aplicación correcta de la normativa relativa al derecho de acceso, especialmente en lo referente a sus límites y a la protección de datos de carácter personal.

4. Grupo IV.–CC.AA., organismos vinculados y dependientes y sector público autonómico.

La mayoría de las CC.AA. que no habían aprobado su propia legislación en materia de transparencia e información pública con anterioridad a la Ley estatal han aprobado durante 2015 sus leyes de desarrollo de la normativa básica del Estado, y las que contaban con normativa propia han procedido a adaptarla a las bases fijadas por la Ley de Transparencia.

Además han procedido a establecer sus propios organismos independientes, garantes de la transparencia y el acceso a la información pública en sus territorios, bien encomendando sus funciones a instituciones preexistentes o suscribiendo los convenios de colaboración con el Consejo que prevé la disposición adicional 4.^a de la Ley de Transparencia en defecto de las soluciones anteriores.

Desde este punto de vista, el cumplimiento de la Ley ha sido positivo.

Respecto de las concretas obligaciones de publicidad activa y en materia de acceso a la información que establece la LTAIBG, hay que señalar que:

– La respuesta dada por las CC.AA. a las peticiones de información del CTBG ha sido muy favorable y se han establecido canales adecuados de cooperación y colaboración institucional.

– La plena exigencia de las obligaciones establecidas no se ha producido para las CC.AA hasta el 10 de diciembre de 2015, de modo que, teniendo en cuenta la fecha de cierre de esta memoria, el período de aplicación plena de la Ley ha sido muy breve.

– En este reducido período de 2015, los resultados de las autoevaluaciones practicadas coinciden prácticamente con los observados respecto de los otros grupos de sujetos obligados: un adecuado nivel de cumplimiento de las exigencias legales en materia de acceso a la información y, a nivel cuantitativo, también en materia de publicidad activa. A nivel cualitativo (requisitos técnicos de la publicación), algunos de los resultados ofrecidos pueden ser mejorados.

5. Grupo V.–EELL, organismos vinculados y dependientes y sector público local.

Desde el punto de vista del desarrollo normativo, hay que señalar que, ya desde el año 2014 y a lo largo de 2015, varias EELL de mediano y gran tamaño han aprobado normas sobre transparencia y acceso a la información y que la FEMP ha aprobado una Ordenanza Tipo de Transparencia para ayudar a la implantación normativa de esta materia

en las Entidades de menor tamaño. Aunque dado el carácter básico de la LTAIBG, las EELL pueden cumplir las obligaciones establecidas en ella sin necesidad de aprobar una Ordenanza de transparencia, ambas circunstancias han de valorarse positivamente desde el punto de vista del cumplimiento de la Ley.

Ahora bien, a criterio de este CTBG, la implantación de la LTAIBG en el ámbito local –especialmente en el caso de las entidades de pequeño o mínimo tamaño– no requiere solo de un adecuado desarrollo normativo sino que exige un importante cambio organizativo de los medios económico-presupuestarios, materiales y humanos al servicio del cumplimiento de las obligaciones establecidas. Tomando en consideración la compleja estructura de la Administración local española –con un altísimo porcentaje de entidades de pequeño tamaño–, el resultado es que un importante número de EELL de nuestro país carecen de los medios necesarios para implantar la Ley.

Es cierto que las Diputaciones Provinciales y las CC.AA. realizan una labor de cooperación y asistencia –especialmente en el ámbito tecnológico– respecto de las Entidades de su territorio y que la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (hoy de Función Pública) ha suscrito un convenio de colaboración con la FEMP para suministrar gratuitamente a las EELL que lo deseen un servicio «en la nube» de construcción de portales electrónicos de transparencia. Pero es evidente que estas medidas no pueden sustituir plenamente la necesaria reforma organizativa.

Desde este punto de vista, y como conclusión de carácter genérico, puede decirse que a 31 de diciembre de 2015 solo las EELL de mayor tamaño han cumplido adecuadamente las obligaciones establecidas en la Ley.

Por lo demás, y ciñéndonos al ámbito de estas últimas y al cumplimiento de las concretas obligaciones de publicidad activa y en materia de acceso a la información que establece la LTAIBG, hay que señalar que:

– Tal y como sucedía en el caso de las CC.AA., la plena exigencia de las obligaciones establecidas no se ha producido para las CC.AA. hasta el 10 de diciembre de 2015, de modo que, teniendo en cuenta la fecha de cierre de esta memoria, el período de aplicación plena de la Ley ha sido muy breve.

– Igualmente y tal y como se decía en relación con las CC.AA., en este reducido período, los resultados ofrecidos por la FEMP coinciden prácticamente con los observados respecto de los otros grupos de sujetos obligados: un adecuado nivel de cumplimiento de las exigencias legales en materia de acceso a la información y, a nivel cuantitativo, también en materia de publicidad activa.

II. Actividades del CTBG durante el ejercicio 2015.

Las actuaciones realizadas por el Consejo desde su constitución hasta el 31 de diciembre de 2015 aparecen estructuradas en la Memoria alrededor de los ocho ejes de actuación señalados en el Plan Estratégico 2015-2020 del CTBG con sus correlativos retos y objetivos estratégicos: ACTIVA, RESUELVE, COLABORA, INTERPRETA, SUPERVISA, FORMA, COMUNICA y RINDE. Además el documento da cuenta también de la actividad desarrollada por el órgano colegiado del organismo, la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, durante el mismo período.

Comisión de Transparencia y Buen Gobierno.

La Comisión se constituyó el 19 de enero de 2015 en el Senado, con la presencia del Presidente de la Cámara, la Vicepresidenta del Gobierno, el Secretario de Estado de Administraciones Públicas, el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y el Presidente de la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del Congreso.

Además de D.^a Esther Arizmendi Gutiérrez, Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, los miembros iniciales de la Comisión fueron:

- D.^a Pilar Cortés Bureta, Diputada, a propuesta del Congreso de los Diputados.
- Jokin Bildarratz Sorron, Senador, a propuesta del Senado.

- D.^a María José de la Fuente y de la Calle, Consejera del Tribunal de Cuentas, a propuesta del mismo.
- D. José Manuel Sánchez Saudinós, Secretario General del Defensor del Pueblo, a propuesta de éste.
- D. Agustín Puente Escobar, Abogado del Estado Jefe del Gabinete Jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos, a propuesta de la citada Agencia.
- D.^a María Pía Junquera Temprano, Directora General de Organización Administrativa y Procedimientos, representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- D. José Luis Martínez-Almeida Navasqués, Director de la División Jurídico Institucional de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) a propuesta de ésta.
- D. Francisco Javier Amorós Dorda, Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno, que actúa como Secretario.

La composición inicial de la Comisión ha sido alterada en 2015 en dos ocasiones. El 8 de mayo, el Sr. Martínez-Almeida Navasqués perdió la condición de miembro al cesar a petición propia en el cargo de director de la división jurídico-institucional de la AIREF y fue sustituido por D. Diego Pérez Martínez, su sustituto en el cargo. Y el 27 de octubre, perdió la condición de Vocal la Sra. Cortés Bureta al cesar como Diputada debido a la disolución de las Cortes Generales.

Durante el año 2015, la Comisión se ha reunido en 13 ocasiones. Las actas de las reuniones pueden consultarse en la web institucional del CTBG.

1. Eje ACTIVA.

El CTBG, en su condición de organismo público que actúa con plena autonomía e independencia en el cumplimiento de sus fines, debe resolver y atender por sí mismo y con sus propios medios y recursos todas aquellas cuestiones de índole presupuestaria, patrimonial, organizativa y administrativa que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines, gestionar sus recursos humanos y materiales además de establecer la estructura orgánica y los flujos y procesos de trabajo precisos para que su administración interna sea lo más ágil, eficiente y eficaz posible.

En el EJE ACTIVA del Plan Estratégico se agrupan las actuaciones del CTBG para la puesta en marcha de su actividad y la organización de su estructura y funcionamiento interno.

Durante 2015, su primer año de funcionamiento, estas actuaciones han ocupado un importante esfuerzo al organismo, especialmente en lo referente a la puesta en marcha de su organización, que, al ser de nueva creación, había que estructurar partiendo de cero.

2. Eje RESUELVE.

En torno al EJE RESUELVE del Plan Estratégico se agrupan las actuaciones correspondientes a la tramitación y resolución de las reclamaciones formuladas por los ciudadanos respecto de las denegaciones expresas o presuntas (silencio administrativo) de sus solicitudes de acceso a la información por parte de los Ministerios y organismos de la AGE. Así mismo se incluyen las actuaciones de tramitación y contestación de las restantes iniciativas ciudadanas: peticiones de información, consultas, quejas, sugerencias, etc...

El CTBG ha tramitado durante 2015 un total de 982 iniciativas de los ciudadanos. Centrándonos en las reclamaciones, durante 2015 se han presentado 517. Es de destacar que, a lo largo del año, se ha ido produciendo una aceleración en el ritmo de presentación de las solicitudes, que se intensifica especialmente en el último trimestre. Este comportamiento constituye un indicador positivo de la influencia de las actividades de difusión y sensibilización que ha ido realizando a lo largo del ejercicio el Consejo y los órganos administrativos responsables del acceso a la información.

El sentido de las citadas 517 resoluciones ha sido el siguiente:

- Archivadas: 8 (1,93%).
- Inadmitidas por falta de competencia del CTBG u otros motivos: 153 (36,87%).
- Desestimadas: 158 (38,07%).
- Estimadas: 96 (23,13%).

3. Eje COLABORA.

El EJE COLABORA del Plan Estratégico engloba las actividades y medidas emprendidas por el CTBG en el ámbito de la cooperación y la colaboración institucional.

Durante 2015, en esta materia, el Consejo ha realizado actuaciones de cooperación y colaboración en tres niveles distintos:

- CC.AA. y EELL.
- Organismos Internacionales (Red Iberoamericana de Autoridades de Transparencia - RTI y red de Comisionados europeos de Transparencia y Acceso a la Información).
- Organizaciones representativas y asociaciones ciudadanas (Transparencia Internacional España, Access Info Europe, Fundación CIVIO, Asociación ACREDITRA, etc...)

4. Eje INTERPRETA.

En torno al EJE INTERPRETA del plan estratégico se agrupa la actividad del CTBG en cuanto a la interpretación de la LTAIBG. La acción del organismo en este ámbito tiene como objetivo aclarar y fijar los contenidos y el alcance de las disposiciones incluidas en la Ley.

En este marco, y entre otras actuaciones, el CTBG ha aprobado en 2015 los siguientes criterios de interpretación uniforme de la LTAIBG:

01. Obligaciones del sector público estatal de facilitar información sobre RPT y retribuciones.
02. Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información.
03. Alcance de las obligaciones de transparencia de las entidades privadas.
04. Publicidad activa sobre los datos del DNI y la firma manuscrita.
05. Actuación ante solicitudes de información complejas o voluminosas.
06. Causas de inadmisión de solicitudes de información: información auxiliar o de apoyo.
07. Causas de inadmisión de solicitudes de información que requieran para su divulgación una acción previa de reelaboración.
08. Aplicación de la disposición adicional 1ª de la Ley sobre regulaciones especiales del derecho de información.
09. Actuación del órgano o unidad responsable cuando se solicite información ya objeto de publicidad activa.

De acuerdo con el Estatuto del CTBG, aprobado por Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, todos estos criterios se han elaborado con el informe favorable de la Comisión y, de acuerdo con la LTAIBG, en el caso de los números 1, 2 y 4, se han formulado conjuntamente con la AEPD por afectar a cuestiones relacionadas con el derecho a la protección de datos de carácter personal.

5. Eje SUPERVISA.

El EJE SUPERVISA del Plan Estratégico incorpora las actuaciones del CTBG en materia de evaluación y control del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la LTAIBG.

En este ámbito las principales actuaciones realizadas por el CTBG han sido las siguientes:

- Establecimiento en colaboración con la AEVAL de una metodología de evaluación del cumplimiento de la LTAIBG por los sujetos obligados.

– Evaluación del cumplimiento de la Ley durante 2015 con realización de «mapeos» de cumplimiento por: A) AGE y organismos dependientes y vinculados; B) Órganos constitucionales y de relevancia constitucional y organismos públicos de regulación especial; C) Sector público estatal; D) CC.AA. y sector público autonómico y E) EELL y sector público local.

– Establecimiento de un buzón para las denuncias y alertas de las asociaciones y responsables de la sociedad civil y ciudadanos –denuncias@consejodetransparencia.es– y tramitación de las denuncias formuladas (un total de 26, 17 de ellas referidas al ámbito de competencias de este Consejo).

6. Eje FORMA.

El EJE FORMA del Plan Estratégico del Consejo agrupa las acciones de éste en materia de formación y sensibilización.

La LTAIBG encomienda al Consejo la misión de promover actividades en estas materias, en el ámbito tanto de las Administraciones Públicas como de la sociedad en general, para el mejor conocimiento y con el objeto de propiciar y gestionar el cambio organizativo y cultural que supone la implantación de la transparencia en la actuación de las organizaciones públicas

Las principales actividades desarrolladas durante 2015 en este ámbito por el Consejo son las siguientes:

– Plan de Formación.
– Colaboración con Universidades –Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Universidad Complutense de Madrid (UCM), Universidad Rey Juan Carlos, Universidad de Alcalá (UAH), Universidad Carlos III y Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP)–.

– Jornadas de sensibilización. La primera de ellas tuvo lugar el 25 de junio de 2015 en el Instituto Nacional de Administración Pública, con el título: «Transparencia: ¿lema o realidad?», con varias mesas redondas compuestas por periodistas, funcionarios públicos con responsabilidades en materia de transparencia y acceso a la información, así como representantes de la sociedad civil y consultores especializados en transparencia. La segunda jornada tuvo lugar el 28 de septiembre, en el Ateneo de Madrid, coincidiendo con la celebración del Día Internacional del Derecho a Saber. El formato también fueron tres mesas redondas, que relacionaban la transparencia con tres áreas fundamentales, la investigación, la cultura y la transparencia en la calle.

– Participación en foros, cursos, seminarios o talleres –más de 50 participaciones durante 2015–.

7. Eje COMUNICA.

Dentro del EJE COMUNICA se incluyen todas las acciones emprendidas por el Consejo en el ámbito de la promoción y difusión de la transparencia y el acceso a la información pública entre la ciudadanía, las instituciones, las organizaciones públicas y privadas y los medios de comunicación.

Las medidas de este eje comprenden tanto las redes sociales –intercambio de Información, los medios de comunicación –colaboración con éstos y apariciones en prensa, radio y TV difundiendo las actividades del Consejo y la cultura de la transparencia–, la celebración de jornadas y encuentros públicos y privados, la gestión de la página web del Consejo como modelo dinámico de información.

Durante 2015 la Presidenta del CTBG ha aparecido en los medios en más de 20 ocasiones y ha celebrado más de 28 entrevistas en distintos medios escritos, digitales y audiovisuales.

8. Eje RINDE.

De acuerdo con el Plan Estratégico del CTBG, el Eje RINDE, último eje temático, integra las actuaciones de rendición de cuentas del organismo entendidas en sentido diferente al de las actuaciones formales de rendición de cuentas ante los órganos de control interno y externo –Intervención Delegada y Tribunal de Cuentas–. Estas actuaciones formales pertenecen al eje activa y se relacionan intrínsecamente con la gestión ordinaria del Consejo.

Dentro de las actuaciones propias del Eje RINDE, cabe destacar que el CTBG se ha dotado durante 2015 de un Código Ético, aprobado por Resolución de 20 de julio de su Presidenta –publicada en la web institucional del Consejo– y que ha rendido cuentas durante 2015 publicando en su página web toda la información referente a su actividad de cara al exterior, no solo en aquellas materias recogidas por las normas de publicidad activa, sino en todas aquellas que se ha entendido justificado que sean conocidas por los organismos públicos o la ciudadanía en general.

Finalmente, cabe referirse a las comparecencias de la Presidenta del Consejo ante las Cortes Generales durante 2015. La Presidenta, que ya había comparecido el 20 de noviembre de 2014 en la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del Congreso a efectos del refrendo de su nombramiento, volvió a comparecer en la mencionada Comisión, esta vez a petición propia, el día 29 de septiembre de 2015 para informar sobre el Plan Estratégico del CTBG y, en general, sobre las actuaciones realizadas a dicha fecha.

Madrid, diciembre de 2016.