

PROPUESTAS DE MEJORA DE LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA

27/1/2023

MBC

Las principales mejoras que, a mi juicio, deben ser realizadas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIP), son las siguientes:

PRIMERA.- DERECHO FUNDAMENTAL

El derecho de acceso a la información pública debería ser reconocido como un derecho fundamental como ya lo es la protección de los datos de carácter personal. Así lo reconoce el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Se debe reconocer expresamente la posibilidad de presentar recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En el debate parlamentario de la LTAIP se constató que algunos grupos políticos se negaron a que el derecho de acceso a la información pública fuera reconocido como un derecho fundamental porque ello implicaría su regulación por ley orgánica y la exclusión de las competencias autonómicas en la materia y, por ende, la imposibilidad de aprobar una ley de transparencia propia, que, en la actualidad, ya suman un total de 15 aprobadas.

A diferencia de lo que sucedió en materia de protección de datos personales, ello está dando lugar a una “proliferación normativa” que, en mi opinión, dificulta el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos al tener que enfrentarse a la aplicación de varias normas no siempre coincidentes según el territorio en el que viva: la LTAIP, la correspondiente ley autonómica de transparencia y, en su caso, las ordenanzas locales (provinciales y municipales).

SEGUNDA.- LÍMITES Y CAUSAS DE INADMISIÓN

Los límites o excepciones y las causas de inadmisión no deben ser tan numerosas, amplias y ambiguas. Algunas leyes autonómicas de transparencia han mejorado la regulación estatal acotando y delimitando con más precisión la aplicación de las mismas.

TERCERA.- ENTIDADES PRIVADAS QUE DEBEN QUEDAR SUJETAS

Las entidades privadas que prestan servicios de interés general - telecomunicaciones, electricidad, gas, servicios postales, etc.- y los concesionarios de servicios públicos -agua, residuos, sanidad, transporte, etc.- deben quedar sujetas totalmente a la LTAIP al mismo nivel que la propia Administración pública titular y responsable del servicio.

CUARTA.- SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

El silencio administrativo debe ser positivo, salvo manifiesta excepción legal, y debe ir acompañado de un procedimiento judicial rápido y gratuito para hacerlo efectivo, por ejemplo, en los términos regulados en el artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

QUINTA.- ARCHIVOS Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

Debe regularse la gestión documental de forma adecuada para hacer posible la transparencia, contemplando unas obligaciones mínimas de carácter básico para su cumplimiento por parte de todas las entidades del sector público. Se deben adoptar políticas de gestión integral de los documentos, tanto en apoyo analógico como electrónico, y deben diseñar e implementar los sistemas y las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la interoperabilidad, la seguridad, la integridad, la conservación, la accesibilidad y la recuperación de la información, así como la integración de conjuntos de datos públicos para su reutilización.

SEXTA.- LAS REGULACIONES ESPECIALES SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La LTAIP debe aplicarse, no solo de forma supletoria, sino plena, en todas aquellas materias y procedimientos que tengan una normativa específica de acceso a la información pública (por ejemplo, a los interesados en el procedimiento, en materia ambiental, urbanismo, contratación, función pública, etc.), salvo que ésta resulte más favorable para el ciudadano que la contenida en la propia LTAIP. En cualquier materia o ámbito sectorial, se debería permitir expresamente la presentación de la reclamación ante el CTBG y las instituciones autonómicas de control de la transparencia.

SÉPTIMA.- POTESTAD SANCIONADORA Y MULTAS COERCITIVAS

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) debe tener la facultad de imponer multas coercitivas para lograr el cumplimiento efectivo de sus resoluciones por parte de la Administración, así como, no solo instar, sino instruir y resolver los procedimientos sancionadores ante los incumplimientos de la Ley. Ya hemos visto varios organismos estatales que recurren las resoluciones del CTBG ante la jurisdicción contencioso-administrativa (algún Ministerio y RTVE, los casos más sonados) y ni siquiera tienen que pedir la suspensión cautelar de la resolución del CTBG. Simplemente no la cumplen hasta que haya sentencia firme que así lo ordene y el CTBG no puede hacer nada más.

Las multas coercitivas no se deben imponer a la Administración incumplidora, puesto que las pagamos entre todos al imputarse al presupuesto público, sino al patrimonio personal de la autoridad o funcionario responsable, tal y como contempla el artículo 48.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Si se hiciera de esta manera, la situación actual mejoraría notablemente, sin duda.

OCTAVA.- AMPLIACIÓN DE LA RECLAMACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Se debe permitir presentar la reclamación en materia de transparencia ante el CTBG también en relación con las instituciones constitucionales y estatutarias, la cual está ahora excluida por el artículo 23.2 Ley 19/2013. No es justo que las instituciones que deben dar más ejemplo en materia de transparencia por ocupar los puestos más importantes, solo puedan ser objeto de control a través del recurso contencioso-administrativo, que resulta muy costoso en términos de tiempo y dinero.

La nueva Ley de transparencia debe permitir presentar la reclamación ante el CTBG, que es ágil y gratuita, cuando se refiera a la Casa de su Majestad el Rey, Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Banco de España, Consejo de Estado, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

NOVENA.- PROCESO JUDICIAL RÁPIDO Y GRATUITO

La LTAIP debe contemplar un proceso judicial especial rápido, sumario, gratuito y sin abogado ni procurador (como el monitorio que existe en el ámbito civil) que garantice el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

En la actualidad, la jurisdicción contencioso-administrativa es ineficaz porque es muy lenta y cara para la gran mayoría de la ciudadanía. Son testimoniales los ciudadanos que pueden acudir a la misma, y cuando se obtiene una sentencia favorable en el mejor de los casos, la información ya ha perdido utilidad o interés porque ha transcurrido una media de 2 años desde que se solicitó por primera vez hasta que la sentencia finalmente se cumple por la Administración.

Esta injusta situación provoca que a las autoridades públicas, a sabiendas de la inoperancia y lentitud de la jurisdicción contencioso-administrativa, no les preocupe lo más mínimo seguir sin contestar las solicitudes de acceso a la información presentadas por los ciudadanos o denegarlas sin mayor fundamento. Los responsables políticos saben que la decisión de la Justicia se producirá con tanto retraso que pueden disfrutar de un tiempo valioso sin facilitar la información. En el peor de los casos, cuando se produzca la firmeza de la sentencia, ellos ya ocuparán otro cargo público distinto y la opinión pública, en su caso, se habrá olvidado del caso.

DÉCIMA: PORTAL DE TRANSPARENCIA

Incrementar las obligaciones de publicidad activa en el Portal de Transparencia, poniendo el acento en que la información sea comprensible, que se entienda realmente por un ciudadano medio, que se publique en lenguaje fácil y en formatos reutilizables.

Hasta el momento se han aprobado 15 leyes autonómicas en materia de transparencia, que han aumentado la cantidad y calidad de la información a publicar.

Es necesario publicar la relación de sistemas algorítmicos o de inteligencia artificial que tengan impacto en los procedimientos administrativos o en la prestación de los servicios públicos con la descripción de manera comprensible de su diseño y funcionamiento, el nivel de riesgo que implican y el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso, etc.

- **Propuestas de mejora suscritas por los Defensores del Pueblo, de los Consejos y Comisionados de Transparencia y los académicos expertos.**

Es necesario modificar la Ley 19/2013 para recoger lo mejor de cada una de las 15 leyes autonómicas de transparencia ya aprobadas y, además, contemplar las tradicionales reivindicaciones de la sociedad civil, de todos [los Defensores del Pueblo de España](#) (2017), de todas las instituciones de control de la transparencia de España ([Declaración de Cádiz proclamada por la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia](#) (2018) y [de los expertos en la materia que expusieron sus propuestas de reforma de la Ley de Transparencia en el Congreso celebrado en la Universidad de Castilla-la Mancha en 2017](#)). Se puede pinchar en cada enlace para ver las reivindicaciones.

- **La mejora de la transparencia requiere la reforma de la Ley de transparencia y de las leyes sectoriales que regulan el acceso a la información pública en dichos ámbitos.**

Finalmente, la reforma de la Ley de Transparencia no debe ser la reforma de una ley aislada. De nada sirve mejorar aisladamente la ley estatal de transparencia si no se mejoran otras muchas leyes sectoriales administrativas que la dificultan: contratación, función pública, procedimiento administrativo, jurisdicción contencioso-administrativa, etc.

Veamos con 5 ejemplos lo que se quiere decir:

- a) En 2013 se aprobó la Ley 19/2013, de transparencia. Dos años antes se modificó la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa para imponer las costas al ciudadano que pierde el pleito con la Administración y dificultar de este modo el acceso a la justicia administrativa, ya que antes solo se imponían en los casos de mala fe o temeridad.
- b) Dos años después de la Ley 19/2013, de transparencia, el artículo 70.4 de la nueva Ley 39/2015 introduce una definición del expediente administrativo, en mi opinión, inconstitucional, que impide el acceso a la información contenida en el mismo, ya que lo deja reducido a la mínima expresión.

- c) El artículo 95 de la Ley General Tributaria considera que toda la información tributaria tiene carácter reservado, lo que resulta a todas luces excesivo. La actividad administrativa general desplegada en el ámbito tributario no debe ser reservada.
- d) La Ley de Secretos Oficiales de 1968 y el Anteproyecto de Ley de Información Clasificada, vacían totalmente de contenido la Ley de Transparencia, como si no existiera.
- e) No existe una Ley de Archivos y Gestión Documental que imponga de forma obligatoria en todas las entidades del sector público unas mínimas normas básicas que garanticen una buena gestión documental. Sin una adecuada gestión de la información, no es posible la transparencia, que quede bien claro.

La ley estatal de transparencia debe ser reformada en profundidad. Ahora bien, la transparencia no es solo una ley aislada, sino una cualidad que debe predicarse de todo el ordenamiento jurídico-administrativo en su conjunto, de todas y cada una de las leyes sectoriales que lo conforman.

Esta necesidad ya fue advertida por el Consejo de Estado en el año 2012, cuando emitió su [Dictamen nº 707/2012, de 19 de julio](#), al Anteproyecto de la Ley 19/2013, de transparencia. Sin embargo, nadie le hizo caso. Esperemos que ahora no suceda lo mismo:

*“(...) como consecuencia del juego conjunto de las remisiones contenidas en el anteproyecto y las cláusulas que salvaguardan la vigencia de ciertos regímenes especiales, así como de la ausencia de disposiciones derogatorias, **no resulta sencillo determinar en todos los casos cuál es la norma de aplicación preferente**, lo que permite albergar ciertas dudas en relación con el pretendido alcance general de la disposición proyectada y, por ende, **con su efecto innovador del ordenamiento jurídico** (...) Se ha mencionado ya **el riesgo** de que una cláusula de estas características pueda en cierto modo **vaciar de contenido la normativa recogida al respecto en el anteproyecto** remitido en consulta. Tal riesgo podría haberse evitado introduciendo una **tabla de derogaciones y vigencias de modo que no se mantengan las especialidades carentes de necesidad o justificación** (...)”.*