



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LA TRANSPARENCIA EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES**

Análisis y eficacia de los 10 años de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Autor: Álvaro Araúz de Robles Claver

5º E3 A

Derecho Constitucional

Tutor: María Isabel Álvarez Vélez

Madrid

Abril, 2023

## **RESUMEN**

La transparencia representa un valor constitucional que sirve de fundamentación a la estructura del Estado social y democrático de Derecho a causa de su íntima relación con la integridad pública, la participación ciudadana en los asuntos de interés general y la eficiencia de las instituciones públicas. Su incorporación en el marco legal español, a través de una ley de transparencia, tuvo lugar con una considerable demora, en contraste con los restantes países del ámbito europeo, durante el curso de una coyuntura social, política y económica compleja marcada por un periodo de fuerte recesión económica y diversos asuntos de corrupción política. Concretamente, estos últimos ocasionaron una pronunciada desconfianza e incertidumbre nacional. Como resultado, entró en vigor una normativa semejante a la de las naciones próximas al entorno español, escasamente innovadora y sometida a un ambiente de notable criticismo doctrinal.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, estructura la transparencia por medio de la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública. Durante el proceso de iniciativa legislativa, se decidió su tramitación a través del procedimiento ordinario, descartando la calificación del acceso a la información pública como derecho fundamental. Adicionalmente, en sede parlamentaria se resolvió la inclusión de algunos órganos constitucionales en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley. En este sentido, la Casa Real ha efectuado un cumplimiento excelente de las exigencias de transparencia, habiéndose calificado su compromiso con la transparencia con la máxima puntuación posible. Por otro lado, el Congreso de los Diputados, si bien mantiene una adecuada evaluación, debe profundizar en sus obligaciones de transparencia, tanto desde la perspectiva de contenido de la información como en su calidad.

## **PALABRAS CLAVE**

“Transparencia”, “Publicidad activa”, “Información pública”, “Democracia”, “Casa Real”, “Congreso de los Diputados”, “Derecho fundamental”.

## **ABSTRACT**

Transparency represents a constitutional value that acts as a basis for the structure of the social and democratic rule of law because of its intimate relationship with public integrity, citizen participation in matters of general interest and the effectiveness and efficiency of public institutions. Its incorporation into the Spanish legal framework, through a transparency law, took place with considerable delay, in contrast to other European countries, during the course of a complex social, political, and economic situation characterized by a period of severe economic recession and various issues of political corruption, which caused a pronounced distrust and national uncertainty. As a result, it came into effect a regulation that is similar to the ones of the nations close to the Spanish environment, scarcely innovative and subject to an atmosphere of notable doctrinal criticism.

Law 19/2013, of December 9, 2013, on transparency, access to public information and good governance, structures transparency through active publicity and the right of access to public information. During the legislative initiative process, it was decided to process the Law through the ordinary procedure, discarding the qualification of access to public information as a fundamental right. Additionally, in parliamentary proceedings, it was decided to include some of the constitutional institutions in the subjective scope of application of the Law. In this sense, the Royal House has carried out an excellent compliance with the transparency requirements, having qualified its commitment to transparency with the highest possible score. On the other hand, the House of Commons, although it maintains an adequate evaluation, must deepen its transparency obligations, both from the perspective of information content and its quality.

## **KEYWORDS**

“Transparency”, “Active publicity”, “Public information”, “Democracy”, “Royal House”, “House of Commons”, “Fundamental right”.

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	8
1. OBJETIVOS DEL TFG .....	9
2. JUSTIFICACIÓN DEL TFG .....	10
3. ESTRUCTURA DEL TFG .....	10
4. MÉTODO EMPLEADO .....	11
<b>II. DERECHO A LA TRANSPARENCIA</b> .....	11
1. CONCEPTO DE TRANSPARENCIA .....	12
2. ANÁLISIS DEL DERECHO A LA TRANSPARENCIA .....	13
<b>2.1. El panorama internacional</b> .....	13
<b>2.2. La transparencia en España</b> .....	15
3. MARCO TEÓRICO DEL DERECHO A LA TRANSPARENCIA .....	16
<b>3.1. Rendición de cuentas</b> .....	17
<b>3.2. Eficacia y eficiencia de las instituciones públicas</b> .....	17
<b>3.3. Lucha contra la corrupción</b> .....	18
<b>3.4. Rendimiento económico</b> .....	18
4. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA TRANSPARENCIA .....	19
<b>4.1. En concreto, el derecho de acceso a la información pública</b> .....	19
<b>III. ESTUDIO DE LA LEY 19/2013, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO</b> .....	22
1. CONTENIDO DE LA LEY .....	23
2. CONTEXTO SOCIAL DE LA LEY .....	24
3. TRAMITACIÓN DE LA LEY .....	26
4. DEFICIENCIAS DE LA LEY .....	27
<b>4.1. Publicidad activa</b> .....	28
<b>4.2. Acceso a la información pública</b> .....	29
<b>IV. LA TRANSPARENCIA EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES</b> .....	31

1. EVALUACIÓN DEL CTBG.....	32
2. CASA REAL .....	33
<b>1.1. Aproximación a la Casa Real .....</b>	<b>34</b>
<b>1.2. Valoración de la transparencia de la Casa Real del CTBG .....</b>	<b>38</b>
<b>1.3. Modificaciones introducidas en la Casa Real como consecuencia de la transparencia .....</b>	<b>41</b>
3. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS .....	43
<b>3.1. Aproximación al Congreso de los Diputados.....</b>	<b>43</b>
<b>3.2. Valoración de la transparencia del Congreso de los Diputados por el CTBG .....</b>	<b>47</b>
<b>3.3. Los grupos de interés .....</b>	<b>50</b>
<b>V. CONCLUSIONES .....</b>	<b>53</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>56</b>
1. LEGISLACIÓN .....	56
2. JURISPRUDENCIA.....	57
<b>Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....</b>	<b>57</b>
<b>Corte Interamericana de Derechos Humanos .....</b>	<b>57</b>
3. OBRAS DOCTRINALES .....	57
4. OTROS DOCUMENTOS.....	62

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

LTGB	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
S.f.	Sin fecha
CE	Constitución Española
EEUU	Estados Unidos de América
UE	Unión Europea
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
ConEu	Consejo de Europa
Convenio 205	Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos
MHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
E-Administración	Administración Electrónica
Art.	Artículo
Arts.	Artículos
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
SSTEDH	Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
15M	Levantamiento ciudadano del 15 de mayo de 2011
PSOE	Partido Socialista Obrero Español

PP	Partido Popular
LSO	Ley de Secretos Oficiales
S.M.	Su Majestad
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
MESTA	Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública
D.	Don
TC	Tribunal Constitucional
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados

## **I. INTRODUCCIÓN**

Durante los últimos años, en un escenario caracterizado por una pronunciada desconfianza e incertidumbre, se ha producido el surgimiento y la prevalencia de diferentes cuestiones cuya incidencia y repercusión alcanzan al fundamento del Estado social y democrático de Derecho. Así, sobre la base del constitucionalismo español, es imperativo rescatar hacia un primer nivel un conjunto de derechos intrínsecamente vinculados a la razón democrática cuyo contenido se mantuvo opacado y eclipsado en un segundo término (Villaverde Menéndez, 2019).

Entre estos, destacamos la transparencia como una institución jurídica notablemente requerida y reclamada por la ciudadanía en la actualidad. La transparencia se constituye como un principio general y rector del ejercicio de las labores públicas, cuyo alcance y ámbito de influencia debe extenderse a toda nación desarrollada con el propósito de cimentar una calidad democrática exhaustiva y vigorosa (Dabbagh Rollán, 2015).

La transparencia está íntimamente relacionada con un conjunto de valores que conforman la buena administración, la cual tiene como finalidad la consolidación de un paradigma renovado que posibilite la participación activa de los habitantes de una nación en los asuntos públicos y su aportación al interés general de los habitantes de la nación a modo de socios. De esta manera, la transparencia ejerce una considerable función en el proceso encaminado a reducir la discrecionalidad y las arbitrariedades de las autoridades públicas, de forma que la voluntad de estas, que configura el interés y el compromiso de todos los ciudadanos, no se reduzca únicamente a la legalidad vigente, sino que consista en la alternativa correcta y adecuada para el bienestar de la nación, a través de decisiones adecuadas, con una justificación pertinente, resultantes de un proceso incluyente e integrador de la ciudadanía (Ortiz Escobar, Ordóñez Beltrán, 2019).

Por su parte, Arnáez Arce (2018) profundiza aún más en la magnitud de la transparencia, definiéndola como el eje principal de la estrategia dirigida a la necesaria desburocratización y simplificación de las labores administrativas de la sociedad, y orientada hacia el establecimiento de un sistema de disposición y gestión de la Administración que se ocupe de promover y garantizar la objetividad en el servicio al interés general.

En consecuencia, la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG) constituye la reacción, a modo de norma, a las exigencias de divulgación y acceso a la información llevadas a cabo por la ciudadanía española. La redacción de la ley se completó con la finalidad de alcanzar tres objetivos primordiales. Por un lado, la norma se orienta hacia una profunda regeneración del Estado social y democrático de Derecho en su búsqueda de un fortalecimiento de la posición de los españoles que posibilite el restablecimiento de la confianza con respecto a las instituciones políticas. Por otro, se pretende combatir contra los escándalos de corrupción que, en virtud de su gran envergadura, han minado la credibilidad y fiabilidad de las instituciones públicas. Finalmente, impulsar la eficacia y eficiencia de los organismos públicos a través de un indicado sistema de incentivos y desincentivos diseñado por la transparencia (Villoria, 2014a).

En este sentido, el preámbulo de la LTBG establece que un adecuado nivel de transparencia favorece el pensamiento crítico de los ciudadanos en relación con la calidad de la actividad pública, y facilita la emisión de reproches, formulados con mayor acceso a la información y, por tanto, un creciente criterio. En consecuencia, se produce un afianzamiento de las instituciones públicas orientado a la rehabilitación de una democracia legitimadora, que se dirige a impulsar la efectividad de las Administraciones Públicas y la expansión financiera.

## 1. OBJETIVOS DEL TFG

La finalidad del presente trabajo consiste en analizar, desde una perspectiva crítica, el texto de la LTBG con el propósito de valorar su incidencia en los órganos constitucionales de relevancia material, social y política para la ciudadanía (la Casa Real y el Congreso de los Diputados). Así, resulta imperativo examinar el grado de cumplimiento en que estas instituciones se atienden al contenido de la Ley y determinar si esta se ajusta a las exigencias de la sociedad o, por el contrario, existen imperfecciones en su redacción.

Con base en este fin, se precisan los próximos objetivos:

- (a) Hallar el fundamento y relevancia de la transparencia en la sociedad actual, reflexionando sobre los beneficios de la misma en el contexto español.
- (b) Determinar los aspectos en que la LTBG se expone a un mayor nivel de insuficiencias.

- (c) Conocer el carácter de la información sobre la que recae las obligaciones establecidas por la LTBG e identificar el análisis efectuado por el CTBG.
- (d) Examinar el compromiso que la Casa Real y el Congreso de los Diputados mantienen con los deberes que emanan del principio de transparencia, y comparar su esfuerzo en la materia.

## 2. JUSTIFICACIÓN DEL TFG

La relación entre la ética y la política se ha discutido desde las primeras sociedades civilizadas. En estas, se argumentaba el cometido moral de los políticos de alcanzar el interés general. En consecuencia, emerge la inquietud por formar un gobierno suficiente e idóneo para esta tarea (Villoria, 2014b).

Entre los valores que tratan de alcanzar esta gobernanza, se halla la transparencia como un elemento fundamental del marco del Estado social y democrático de Derecho. Así, por un lado, la transparencia origina un incentivo en la eficacia, eficiencia y, sobre todo, la honestidad de las instituciones públicas, más aún en un entorno caracterizado por un abundante escepticismo. Así, la transparencia se concibe como un mecanismo que garantiza una conducta idónea, y es que ya decía Jeremy Bentham que “cuánto más te observo, mejor te comportas” (s.f., citado por Villoria, 2014b). Asimismo, la transparencia posee un poderoso componente democrático, que permite una colaboración y participación más íntima de la ciudadanía, pues el gobierno abierto abarca un perfeccionamiento del derecho a saber de la población y aproxima la actividad pública a los intereses de la sociedad (Villoria, 2014b).

## 3. ESTRUCTURA DEL TFG

El trabajo se enmarca en tres secciones diferenciadas, acompañadas de una introducción y una conclusión, que introducen la noción del principio de transparencia con miras a estimar la magnitud de su aplicación en la Casa Real y el Congreso de los Diputados.

La organización presentada resulta altamente conveniente, pues se relaciona con un elevado nivel de coherencia y cohesión con los objetivos propuestos e introduce de una manera sencilla, accesible y clara el recorrido e itinerario de la transparencia hasta alcanzar la aplicación material de la LTBG en la realidad de las instituciones constitucionales.

De esta manera, resulta fundamental analizar en un primer momento el concepto, la historia y la envergadura de la transparencia para comprender el procedimiento en el que este valor se plasmó en el ordenamiento jurídico mediante la LTBG. Con todo, tras analizar el contenido y las deficiencias de la Ley, es necesario concluir con la implementación de la LTBG en dos instituciones en las que existía recelo y suspicacia.

#### 4. MÉTODO EMPLEADO

Atendemos al objetivo del proyecto para determinar la naturaleza del método utilizado. Así, es necesario distinguir entre la fracción del trabajo dirigida a juzgar el contenido de la LTBG en relación con sus insuficiencias o defectos, y aquella orientada a valorar el cumplimiento de las exigencias legales que se extienden a la Casa Real y al Congreso de los Diputados.

Con respecto a la primera parte del proyecto, se ha empleado una metodología cualitativa de estudio, ya que vincula el tenor de la Ley con las posturas de diferentes autores que, desde un enfoque subjetivo, opinan sobre sus potenciales ámbitos de refuerzo y desarrollo. De esta manera, resulta importante atender al contenido de las distintas perspectivas, las cuales encuentran su razón en la interpretación del texto de la Ley, que no puede ser objeto de medición. La segunda parte se diseña sobre un método cuantitativo, que se construye sobre un análisis de números y sucesos. Así, la evaluación de la transparencia de aquellas instituciones constitucionales se efectúa sobre un sistema de puntuación que encuentra su valor en acontecimientos objetivos; en concreto, en la adecuada y completa publicación de información institucional, organizativa y de planificación, de información de relevancia jurídica y de información económica, presupuestaria y estadística.

## **II. DERECHO A LA TRANSPARENCIA**

Desde una perspectiva constitucional, si bien la transparencia constituye el justo más solicitado y reivindicado en nuestros días, debido a su notable influencia sobre la calidad democrática, no encontramos ninguna referencia específica a un derecho a la transparencia. Por este motivo, la doctrina mayoritaria acude, para atender a su fundamento y completar su contenido, a los principios que constituyen el Estado de Derecho. De esta forma, se conforma la teoría de la transparencia, cuya configuración se

completa sobre la base de una intencionalidad constructivista en lugar de sobre firmes fundamentos de derecho (Villaverde Menéndez, 2019).

## 1. CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

No es fácil delimitar el concepto de transparencia porque no existe referencia a la misma en la Constitución Española (CE). De la misma manera, la LTBG no establece una definición de este valor, sino que la estructura, dotándola así de esencia y fundamento jurídico, mediante dos conceptos diferenciados, que constituyen las vías para concretarla: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública (Ruiz-Rico Ruiz, 2021).

Por ello, atendemos al ámbito de las Comunidades Autónomas, que han desarrollado legislación que apunta a precisar un concepto de transparencia. Así, a modo de ejemplo, el artículo 1 de la Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de transparencia de la actividad pública, identifica la transparencia como la disponibilidad de la información (Villaverde Menéndez, 2019).

Por otro lado, acudimos a la doctrina para aproximar la definición de transparencia. López Fernández y Rey Moreno (2015), mediante una delimitación negativa, establecen que la transparencia no es un elevado volumen de datos, cifras y documentos publicados a través de las nuevas tecnologías, sino que requiere de las cualidades de valía, fiabilidad e igual accesibilidad a la información. Villoria (2014a) mantiene este concepto cuando identifica la transparencia como la circulación de información pertinente y de confianza al alcance de todos. Esto se debe a que la emisión de información desorganizada, inadecuada y excesiva ocasiona que los individuos terminen abarrotados y abrumados, siendo inviable su captación y aprovechamiento. Por tanto, se renuncia al sentido de lo sustancial (Álvarez Vélez, 2014).

Asimismo, Villaverde Menéndez, de acuerdo con la idea que determina la publicidad y, por tanto, la generalidad y el carácter global de toda información relacionada con el Estado, expresa que la transparencia “es una construcción conceptual para alcanzar un fin: que el Estado sea transparente” (Villaverde Menéndez, 2019, p. 172).

## 2. ANÁLISIS DEL DERECHO A LA TRANSPARENCIA

### 2.1. El panorama internacional

#### 2.1.1. Inicio y generalización de la transparencia

La expansión del derecho a la información pública fue dirigida por Suecia, hoy día Estado de transparencia, que incluyó en su ordenamiento jurídico la primera ley de transparencia en el año 1766. Esta tendencia normativa, que custodia el derecho de acceso a la información pública, continuó en Finlandia, Noruega y EEUU (Palomares Herrera, 2017).

Por su parte, en el ámbito de los países latinos de Europa occidental, Francia lideró la extensión del derecho a la transparencia, destacando también la labor de “Grecia, Italia, Portugal y Bélgica” (Palomares Herrera, 2017, p. 125), mediante la publicación de legislación que, con un carácter general, regía las relaciones entre las entidades públicas y los ciudadanos y diseñaba el procedimiento administrativo conveniente. Posteriormente, la segunda oleada de transparencia tuvo una notable incidencia sobre las naciones de Europa occidental que todavía carecían de una normativa semejante, resaltando entre estas a Reino Unido y Alemania. Finalmente, la transparencia alcanzó a los países europeos y asiáticos que componían la antigua Unión Soviética y a distintos territorios de América, Oceanía y África (Palomares Herrera, 2017).

#### 2.1.2. La transparencia en el ámbito de la Unión Europea

La Unión Europea (UE), constituida en 1951, es una asociación internacional compuesta por 27 países del continente europeo con el objetivo de fomentar un fuerte compromiso con los derechos humanos y con la democracia, como dos de valores fundamentales de la organización (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, s.f.).

Dentro del Derecho de la UE, en lo que respecta a la transparencia, se incorporó en el Tratado de Ámsterdam de 1997 el derecho de acceso a la información en posesión del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo, así como los diferentes medios de defensa, al alcance de los ciudadanos, frente a las resoluciones que se oponen a las demandas de acceso (Guichot Reina, 2011).

No obstante, con motivo de la creciente desconfianza de los ciudadanos, ocasionada por la opacidad en la actividad y toma de decisiones de las instituciones, el seno de la Unión

decidió reforzar el esquema de transparencia mediante la reafirmación del principio de apertura y del derecho de acceso a la información pública. Más aun, entendiendo la insuficiencia del reconocimiento del derecho, se consideró imperativo complementarlo junto con un conjunto de medidas, destacando el establecimiento de los instrumentos personales y materiales necesarios para su realización, la difusión activa sobre la vigencia y el ejercicio del derecho, la adecuación de la terminología jurídica-normativa a la capacidad de entendimiento de los habitantes y la configuración de un sistema ágil, sencillo y gratuito de acceso a la información pública (Guichot Reina, 2011). En este sentido, resaltaron como reflejo del triunfo de la transparencia el Portal de Transparencia y el Registro de Transparencia de la Unión, en virtud de su enfrentamiento con la opacidad de las instituciones comunitarias (Palomares Herrera, 2017).

Todo quedó recogido desde entonces en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) del año 2000, así como las siguientes, que, a través de los artículos 11.1 y 42 CDFUE, establecen:

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras, de manera que todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000, artículos 11.1 y 42).

### *2.1.3. La transparencia en el ámbito del Consejo de Europa*

El Consejo de Europa (ConEu) es una organización intergubernamental de alcance europeo compuesta en 1949 en virtud de la Conferencia de los Diez, con arreglo al cual se creó una alianza política y jurídica en el continente. El ConEu está compuesto por la cooperación de 46 Estados con el propósito de alcanzar el desarrollo económico y una fuerte y prolongada vinculación entre sus miembros, basada en los principios de la fidelidad, la justicia y la colaboración entre las distintas naciones, con miras al mantenimiento de la paz y la salvaguarda de la población y de su heterogénea cultura. (Montes Fernández, 2014).

Desde el interior del ConEu se promovió un notable impulso del derecho de transparencia debido a la percepción de que no existía un nivel de apertura armonizado al acceso a la información pública entre los distintos países. Así, como consecuencia de la opacidad que prevalecía en los Estados centrales y del Mediterráneo, en comparación con el predominante ideal de transparencia de los países nórdicos, se publicó el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009 (Convenio 205) (Palomares Herrera, 2017). El artículo 2.1 del Convenio 205 reconoce y salvaguarda “el derecho de cualquiera, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas”. Además, el artículo 2.2 del mismo Convenio 205 determina que “cada Parte tomará las medidas necesarias en su ordenamiento jurídico para hacer cumplir las previsiones sobre acceso a los documentos públicos” (Palomares Herrera, 2017).

Su entrada en vigor concluyó a finales del año 2020, concretándose aquel compromiso con la transparencia del Consejo de Europa para once Estados miembros. Por su parte, España firmó el Convenio 205 el 24 de noviembre de 2021 y se compromete en su ratificación con el objetivo de demostrar el compromiso español para con la transparencia en el ámbito global y ocasionar un efecto mimético en los restantes Estados. En este sentido, España se refiere a la LTBG, cuyo contenido mantiene la esencia del Convenio, como instrumento para dar cumplimiento a la norma (Nota de prensa del Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021).

## **2.2. La transparencia en España**

Con carácter previo a la entrada en vigor de la LTBG, existía en el ordenamiento jurídico español una limitada normativa del derecho a la transparencia, salvo por su excepción en el ámbito medioambiental, regido por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Aquella estaba condenada por su insuficiente profundidad y su deficiente extensión, en contraste con la predisposición transparente experimentada en el ámbito europeo, que derivó en la publicación de una regulación moderna y concreta sobre la misma en muchos Estados Miembros (Guichot Reina, 2011).

El articulado principal de aquel régimen de acceso a la información pública se desarrollaba, por un lado, en el artículo 105.c) CE, que dictaba que “la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte

a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. Por su parte, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) introducía, con alarmantes carencias y lagunas, el principio de transparencia en sus artículos 3, 35.e) y 37 (Dabbagh Rollán, 2015).

Así, el antiguo sistema de transparencia español, ubicado en la retaguardia europea, fallaba en su contención a documentación concerniente a procedimientos finalizados y archivados, en la indeterminación y falta de claridad de su objeto y su ausente autonomía (Dabbagh Rollán, 2015). Más aun, Guichot Reina (2011) determina que esta normativa fijaba nuevas restricciones con respecto a la literalidad de la CE, incluyendo “una cláusula abierta que hace depender la efectividad del derecho, de facto, de una decisión discrecional de la Administración” (p. 15). Adicionalmente, exigía a los ciudadanos el compromiso de dirigirse a un largo y costoso procedimiento judicial (Guichot Reina, 2011).

Actualmente, Arnáez Arce establece que la transparencia no debe limitarse a los mandatos de publicidad activa y derecho de acceso a la información de la LTBG, añadiendo otras herramientas de alumbramiento. Así, el cometido de las instituciones públicas, en su búsqueda del interés general, no debe someterse a una regulación meramente formal, sino que precisa comprender muchos más ámbitos. Por ello, resaltamos, primeramente, la utilidad de los planes de formación y profesionalización, cuya adecuada tramitación faculta un aprendizaje perdurable en el tiempo y una supervisión y valoración de la transparencia. Seguidamente, las campañas informativas constituyen un fuerte incentivo a la participación ciudadana (Arnáez Arce, 2018).

### 3. MARCO TEÓRICO DEL DERECHO A LA TRANSPARENCIA

Ortiz Escobar y Ordoñez Beltrán (2019) entienden la buena administración como el servicio imparcial y ecuánime a la sociedad, de tal forma que las instituciones públicas, en su conjunto, llevan a cabo su labor con racionalidad y motivación, orientándose en todo momento al interés general. La transparencia se concreta dentro del ámbito de la buena administración como uno de sus componentes fundamentales, de modo que unas instituciones públicas transparentes contribuyen al alcance de una identidad de intereses

con los ciudadanos, velan por su protección frente a la arbitrariedad y estimulan el desempeño de buenas prácticas.

En este sentido, la transparencia se relaciona con un conjunto de factores decisivos para la sociedad, los cuales se pretenden alcanzar a través de la entrada en vigor de la LTBG. Desarrollamos los siguientes.

### **3.1. Rendición de cuentas**

Ante la ausencia de documentación no es posible la rendición de cuentas. Por este motivo, se establece una vinculación positiva entre la transparencia y la responsabilidad, constituyendo aquella el punto de partida en el trayecto hacia unas instituciones públicas responsables (Valle Escolano, 2021). Es más, Valle Escolano (2021) ilustra la rendición de cuentas desde la perspectiva de la publicidad activa, como vía para reforzar la responsabilidad horizontal, y a través de la idea del acceso a la información pública, que incide en el fortalecimiento de la responsabilidad horizontal. Así, la transparencia, que engloba ambas vías, directa e indirecta, para brindar la contabilidad es un requisito necesario para tener lugar la rendición de cuentas.

### **3.2. Eficacia y eficiencia de las instituciones públicas**

Por un lado, Villoria (2018) entiende la eficacia y la eficiencia como la idoneidad de los funcionarios, de manera que sean los sujetos pertinentes para una determinada posición, desempeñando su cargo de la mejor manera posible y, en consecuencia, su capacidad para implantar políticas convenientes y satisfactorias al menor coste. En este sentido, es necesario atender a la imparcialidad de las instituciones públicas, entendida como la ausencia de arbitrariedades y el tratamiento igualitario, como medio para alcanzar su eficacia y eficiencia. La transparencia, que protege la independencia de la Administración mediante la divulgación de la información y la motivación de las decisiones, garantiza la meritocracia en el procedimiento de selección de los trabajadores y posibilita su desarrollo y progresión. Asimismo, Villoria (2014a) destaca la importante conexión entre la transparencia y las nuevas tecnologías, que posibilitan la realización de las tareas con mayor calidad y velocidad en comparación con otros procedimientos.

Por su parte, Valle Escolano (2021) perfila también esta función de la transparencia mediante la disminución de las asimetrías de información en los procedimientos de toma

de decisiones. Así, se reduce la posibilidad de formación de monopolios mediante la promoción de una competencia basada en nociones, visiones, razonamientos y decisiones, y a través de la divulgación de los resultados en los procesos de evaluación de la gestión pública.

Finalmente, LTBG promueve la eficacia y la eficiencia a través de la E-Administración, consistente en llevar a cabo el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por medio de instrumentos electrónicos, que garantizan una mayor celeridad y accesibilidad a la información a un coste económico y temporal inferior. Esta idea se incorpora al Portal de la Transparencia, regulando en el artículo 10 LTBG (Arnáez Arce, 2018).

### **3.3. Lucha contra la corrupción**

La corrupción es una de las principales amenazas de la sociedad actual, causante de graves perjuicios para la democracia. Dabbagh Rollán (2015) recuerda que la corrupción “deslegitima la acción pública, incentiva la desafección política y la apatía cívica, favorece la ineficacia a medio y largo plazo, impide el desarrollo económico, genera equidad, destruye la confianza y promociona un capital social negativo” (p. 86). En este contexto, la transparencia, precisada por medio de una ley, se ha consolidado como el principal mecanismo de lucha contra la corrupción, tanto a modo de prevención como mecanismo que detección de la misma (Dabbagh Rollán, 2015).

Así, Valle Escolano (2021) establece que los sistemas de organización y los procesos fijados por la legislación de transparencia se comportan como medios que cautelan la actuación de las instituciones públicas negligente o dolosa que fundamenta la corruptela. Villoria (2018) determina que la naturaleza de la transparencia abre el camino al progreso y desarrollo de la honestidad y limita el terreno por el cual se despliegan las conductas contrarias al interés general. Sin embargo, es necesario promover también un comportamiento ético en la sociedad y profundizar en el deseo de extinguir la corrupción.

### **3.4. Rendimiento económico**

La transparencia conduce a una disminución de las asimetrías de poder en el mercado, permitiendo su aproximación al modelo de competencia perfecta, que es más ventajoso para los consumidores, y ocasiona un decrecimiento de la incertidumbre que genera

seguridad para accionistas e inversores. Así, se determina que la riqueza se concentra en las naciones con menor grado de corrupción (Dabbagh Rollán, 2015).

#### 4. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA TRANSPARENCIA

La transparencia es una dimensión imprescindible del Estado de democrático de Derecho. La ausente referencia a la misma en el texto constitucional español impide afirmar, en virtud de una interpretación literal de la CE, el reconocimiento de un principio o un derecho constitucional a la transparencia (Villaverde Menéndez, 2019). No obstante, Villaverde Menéndez establece que ello no es óbice para admitir su amparo constitucional, de manera que “la transparencia es un instituto jurídico que adopta la forma de valor constitucional latente en el principio constitucional de publicidad o, dicho de otro modo, en la prohibición general del secreto estatal” (2019, p. 170).

Asimismo, Ruiz-Rico Ruiz (2021) sienta la base constitucional del derecho a la transparencia en el Preámbulo de la CE, que fija la fundación de una sociedad democrática avanzada. Además, el amparo constitucional de la transparencia se extiende al precepto de colaboración en el entorno político, económico, social y cultural del artículo 9.2 CE, y a su proximidad con los criterios que guían la actividad de las instituciones públicas. En este sentido, la esencia de la transparencia reside amparada en la CE porque guarda una íntima relación con diversas normas constitucionales, constituyendo una manifestación de:

El derecho fundamental a recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (art. 20.1.d) CE), del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos (23.1 CE), del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (24.2 CE), de los principios constitucionales de publicidad (arts. 9.3 y 80 CE) y del derecho constitucional de acceso a los registros y archivos públicos (art. 105.b) CE) (Villaverde Menéndez, 2019, p. 170).

##### **4.1. En concreto, el derecho de acceso a la información pública**

El contenido del derecho a la transparencia, como consecuencia de su naturaleza de valor constitucional, se determina en atención a aquellos derechos y principios de los que deriva. Así, insistimos en el acceso a la información pública del artículo 105.b) CE, que provee de contenido al derecho pues constituye una parte imprescindible de la transparencia reflejada en la LTBG (Pérez Conchillo, 2020). Partiendo de esta base, Pérez

Conchillo (2020) destaca que el emplazamiento de este derecho dentro de la estructura de la CE le excluye de la Sección I del Capítulo II del Título I, reservada para los derechos fundamentales y libertades públicas, motivo por el cual se descarta la oportunidad de acudir a la salvaguarda del Tribunal Constitucional mediante la vía del amparo y a los restantes mecanismos de protección previstos en el artículo 53 CE.

Esta argumentación sería la que fundamentaría la decisión del legislador de formular el derecho de acceso a la información pública como un derecho subjetivo procedente del artículo 105.b) CE. Asimismo, resaltamos el razonamiento que concluía que, con anterioridad a su entrada en vigor, la transparencia ya quedaba regulada por una ley ordinaria, la LRJPAC, permaneciendo, por tanto, alejada de la reserva de ley orgánica del artículo 82.1 CE (Pérez Conchillo, 2020). En tercer lugar, la configuración de la LTBG como orgánica hubiera implicado pronunciadas dificultades para que los distintos parlamentos autonómicos pudieran desarrollar sus propias normativas de transparencia. Por ello, únicamente fue necesario atenerse al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes durante la tramitación de la LTBG (Álvarez Vélez, 2014).

No obstante, Pérez Conchillo (2020) establece que la consagración del derecho de acceso con respecto a la documentación de la Administración del artículo 105 CE no constituye un óbice para la consideración del mismo como derecho fundamental sobre la base de su reconocimiento como elemento esencial del tenor del derecho al discurso libre del precepto 20.1.a) CE, a la libertad de comunicación y conocimiento del artículo 20.1.d) CE y a intervenir en las cuestiones públicas, de la disposición 23.1 CE.

Esto se debe a que, por un lado, resulta sostenible deducir que el contenido esencial del artículo 20 CE repercute también cuando la información emana de los poderes públicos. Asimismo, es evidente que la participación pública a que se refiere el artículo 23 CE no resulta posible en condiciones de ausencia de información (Ruiz-Rico Ruiz, 2021). A este respecto, Villaverde Menéndez (2019) apunta que existe la posibilidad de considerar el acceso a la información pública como una herramienta indispensable para disfrutar de aquellos derechos, de manera que el derecho de acceso a archivos y registros públicos debe acrecentar su jerarquía cuando se lleve a cabo con el objetivo de expresar una postula o un dictamen, de informar o de intervenir activamente en algún asunto público, pues quedaría bajo el refugio de los artículos 20 y 23 CE.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se desarrolla en una vía similar, la cual posee especial importancia en materia de derechos fundamentales en virtud del artículo 10.2 CE. Así, la STEDH número 81973/2009, se ocupa a la redacción de un estudio de índole histórico. Además, las SSTEDH, número 37992/2009 y número 107681/2013, se refieren a organizaciones no gubernamentales constituidas con la finalidad de fomentar los derechos fundamentales; y la STEDH *Mayar Helsinki Bizottság Vs. Hungría*, del 8 de noviembre de 2016, atiende al ejercicio del periodismo. Por tanto, se produce la unión entre el acceso a la documentación pública y la finalidad de obtener información de interés general para su posterior exposición, de manera que, si esta no existe o no se garantiza, cede la condición de fundamental del derecho de acceso a la información pública (Villaverde Menéndez, 2019).

Más aún, algunos autores defienden el reconocimiento de un derecho fundamental autónomo de acceso a la información pública de forma desligada a los artículos 20 y 23 CE. Este razonamiento parte de la base de que el sistema Iberoamericano ya ha otorgado la categoría de derecho fundamental al acceso a la información pública, cuya extensión quedó definida en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que resolvió el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile* (Organización de los Estados Americanos, 2013). Ruiz-Rico Ruiz (2021) entiende que esta postura que defiende la naturaleza fundamental del derecho de información deriva de la magnitud de la transparencia en la democracia.

Asimismo, Sánchez de Diego (2014) establece que el carácter fundamental del derecho de acceso a la información deriva de las libertades informativas, con las que coincide en los objetivos. Desde un punto de vista individual, las libertades informativas hallan su propósito en la realización intelectual del ser humano y su interacción con la sociedad. Por el otro lado, estas tienen una dimensión pública, coincidente con la del derecho de acceso a la información pública, como recalca la exposición de motivos del Convenio 205 (Sánchez de Diego, 2014):

El derecho de acceso a los documentos públicos: (i) proporciona una fuente de información para el público; (ii) ayuda al público a formar una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas; (iii) fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas (Convenio 205, 2009, exposición de motivos).

Por tanto, para que se produzca el enriquecimiento intelectual de los ciudadanos y la comunicación pública libre y, en consecuencia, la opinión pública libre, es indispensable el acceso a la información pública (Sánchez de Diego, 2014).

El autor determina que no existe un listado fijo de derechos fundamentales, sino que las amenazas ocasionadas por el progreso y la novedad requieren reacciones jurídicas (Sánchez de Diego, 2014). En este sentido, Villaverde Menéndez (2019) establece que:

Al igual que se dedujo del artículo 18.4 CE y de la reserva de ley en él contenida respecto de los límites al uso de la informática, la existencia de un derecho fundamental a la protección de datos personales, otro tanto cabría hacer respecto del derecho fundamental a la transparencia en la interacción de los artículos 20.1.a) y d), 23.1 y 105. b) CE (p. 180).

No obstante, no es posible implementar este planteamiento en la actualidad porque el Convenio 205 no establece un modelo de salvaguardia del derecho de acceso a la información pública aplicable al ámbito constitucional de las naciones firmantes del mismo (Villaverde Menéndez, 2019).

### **III. ESTUDIO DE LA LEY 19/2013, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

La entrada en vigor de la LTBG permitió a España satisfacer sus compromisos internacionales en materia de transparencia, pues, desde un enfoque de derecho comparado, el país permanecía descolgado con respecto a la legislación del resto de Estados. A nivel nacional, los ciudadanos españoles también reclamaban el desarrollo de una normativa de transparencia que facultara su participación y compromiso en las tareas de la Administración (Palomares Herrera, 2017).

Así, la anhelada LTBG introdujo la reforma de disposiciones de gran relevancia y causó un cambio sustancial en los hábitos de actuación de las instituciones públicas y en su manera de interactuar con los individuos (Ortiz Escobar, Ordóñez Beltrán, 2019).

Esta se estructura de modo que la esencia de la transparencia se concreta sobre dos instrumentos diferentes: la imposición de deberes de publicidad activa y el desarrollo del derecho de acceso a la información pública (LTBG, 2013).

## 1. CONTENIDO DE LA LEY

En primer lugar, resulta imperativo esbozar el contenido de la ley, que se articula sobre 3 grandes ejes. Así, en el marco del Título I de la LTBG, referido a la transparencia en la actividad pública, se regula primeramente la publicidad activa, que establece la documentación que deben exponer necesariamente, de manera periódica y actualizada, las más de 21.000 instituciones recogidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la ley (Lizcano Álvarez, 2013). En este sentido, el Capítulo I de la LTBG engloba a los poderes públicos, incluyendo expresamente algunas instituciones constitucionales, como el Congreso de los Diputados, y donde, con posterioridad a la tramitación parlamentaria de la ley, se incorporó la Casa Real, los partidos políticos, las organizaciones sindicales y determinadas entidades privadas (Álvarez Vélez, 2014). Por su parte, el artículo 10 LTBG crea el Portal de la Transparencia, que mantiene la exigencia de publicidad activa mediante la exposición y exhibición de la información sobre la que recae la obligación (Lizcano Álvarez, 2013).

Por otra parte, el Capítulo III de la LTBG organiza el derecho de acceso a la información pública, que rige el procedimiento que integra la solicitud de acceso a la documentación de los ciudadanos, así como sus causas de inadmisión. Adicionalmente, es interesante destacar la formación de unidades de información que, con la finalidad de instituir un procedimiento veloz y de proximidad con el ciudadano, se diseñan para asistir a los habitantes en la localización de los órganos competentes para la presentación y tramitación de las solicitudes de acceso a la información (Lizcano Álvarez, 2013).

En este punto, Sánchez de Diego (2014) recuerda la distinción entre transparencia y derecho de acceso a la información pública, excluyendo el paralelismo entre las dos ideas, de manera que no se hallan en ambas caras de una misma moneda. Así, el derecho de acceso a la información pública vela por la salvaguarda y la profundización de la transparencia, promoviendo un afianzamiento del Estado democrático, mientras que la transparencia, por sí sola, no supone un incremento de los derechos de la población ni conduce a la plenitud de la democracia. De esta manera, el mismo autor (2014) advierte del peligro de que la transparencia devenga en una herramienta de un próximo despotismo ilustrado en caso de no complementarse con la consagración de derechos subjetivos genuinos reconocidos a los individuos.

Por último, el Título II de la ley consagra los principios de buen gobierno, cuyo ámbito de aplicación recae sobre los cargos y mandatarios públicos con la intención de anticipar un funcionamiento ilícito de las instituciones públicas. De forma complementaria y con el fin de asegurar su tenor, que no el de los dos anteriores instrumentos que configuran la transparencia, la ley fija un conjunto de infracciones y sanciones para el supuesto de que se suceda su inobservancia (Lizcano Álvarez, 2013).

La Ley garantiza su contenido a través del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), una autoridad administrativa independiente regulada en el Título III de la LTBG, que examina y verifica la efectividad de los deberes de publicidad activa, acceso a la información pública y buen gobierno (Lizcano Álvarez, 2013).

## 2. CONTEXTO SOCIAL DE LA LEY

La LTBG se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 9 de diciembre de 2013. Villoria (2014a) se plantea el motivo que instó la llegada de la ley en aquel momento y la razón por la cual este no emergió años atrás, en armonía con la tendencia legislativa de la transparencia en Europa. En este sentido, el autor establece que, por mucho tiempo, las instituciones públicas de España han venido desempeñado sus funciones con una notoria opacidad, confiando en la aquiescencia de la ciudadanía. En consecuencia, esta práctica propició el surgimiento de una fuerte dependencia de la que resultó altamente complicado alejarse.

Sin embargo, el estallido de una delicada coyuntura en el panorama español, caracterizada por una situación de desconfianza política, institucional y económica, desembocó en una crisis de legitimidad cuya incidencia recayó sobre el sistema de representación. Así, frente al paradigma tradicional, que sustentaba la relación entre los nacionales y las instituciones públicas de forma jerárquica, a modo de delegación, de manera que estas limitaban su actuación al mero cumplimiento de unas reglas generales de miramiento al Estado de Derecho y de predictibilidad, afloró la transparencia. Con ella, los ciudadanos desistían de aquella noción de jerarquía política y reivindicaban la publicidad, la claridad, la divulgación de información y la rendición de cuentas (Ortiz Escobar, Ordóñez Beltrán, 2019).

En este punto, resaltamos el ascenso del levantamiento ciudadano del 15 de mayo de 2011 (15M), conocido también como movimiento de los indignados, consistente en una

protesta pacífica diseñada con la intención de formar en la opinión pública un sentimiento de impugnación contra el régimen político deshonesto. El 15M adquirió una gran visibilidad y renombre en un escaso periodo de tiempo, constituyéndose como el primer levantamiento en emerger en el ámbito de una campaña electoral de manera separada a la esfera de los partidos políticos (Ruiz López, 2014). Los indignados reivindicaban en su manifiesto la vigencia de un derecho orientado a comprender las cuestiones públicas a través de la divulgación de la documentación de que se beneficiaban gobernantes, dirigentes y administrativos, pues resulta indispensable para naturalizar la política en el entorno social (Sánchez de Diego, 2011). De esta manera, ante la deficiente representatividad política, provocada, entre otras cosas, por la opacidad de los procedimientos decisorios, el 15M reclamaba una ley de transparencia informativa al grito de “*¡Democracia real, ya!*” (Ruiz López, 2014, p. 107).

Arnáez Arce (2018) refleja esta destacada desafección sobre la gestión del sistema con apoyo de las conclusiones del Centro de Investigaciones Sociológicas, resaltando que los principales problemas para los españoles al comienzo de la pasada década eran el paro, la corrupción y el fraude. El fundamento de este sentimiento de suspicacia descansó, por un lado, sobre la insuficiente previsión de la recesión económica y la posterior dirección de la misma y, por otro lado, en el permanente bombardeo de noticias por parte de la prensa a través de los diferentes canales de comunicación, en relación con incidentes de corrupción, fraude y tráfico de influencias de altos cargos de numerosas instituciones públicas (Dabbagh Rollán, 2015).

Este escenario ocasionó un sostenido incremento del nivel de desconfianza de los ciudadanos hacia los organismos públicos, afirmándose un grado de recelo sin precedentes en lo que se refiere a la política que situó a España, a nivel de datos, en la retaguardia europea (Villoria, 2014a).

Por tanto, la Ley 19/2013 se proclamó como el instrumento indicado para combatir contra la corrupción y recuperar la legitimidad, sustentándose en su alto rendimiento y su mínimo coste. De esta manera, la LTBG se publicó con los objetivos, entre otros, de dotar de potestad y facultades a la sociedad, modificar las relaciones entre la población y las instituciones públicas y reformar la perversa percepción que vinculaba al dinero con la política (Dabbagh Rollán, 2015). Conjuntamente, estas finalidades mantienen una

allegada relación con una preocupación fundamental, consistente en la deslegitimación del poder político que sufre actualmente España (Villoria, 2014a).

### 3. TRAMITACIÓN DE LA LEY

La transparencia se introdujo en el marco político español en el año 2004 de la mano del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), a través de una ley de libre información. Esta promesa de transparencia tuvo un significativo valor, que se concretó en el programa electoral del PSOE referido a las elecciones de 2008, cuando el partido político incorporó su voluntad de elaborar una norma de acceso a la información pública de aplicación a todas las instituciones públicas y organismos subvencionados mediante financiación pública (Sánchez de Diego, 2011). Aquel presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, perfiló esta promesa de elaborar una ley que asegure la aproximación de la documentación pública a los españoles en la reunión de la Sociedad Interamericana de Prensa de otoño del 2008. En este sentido, a mediados de 2010, los medios de comunicación publicaban puntualizaciones de un Anteproyecto de ley; sin embargo, el adelanto de las elecciones sentenció el fracaso del proyecto (Guichot Reina, 2011).

Por otra parte, el Partido Popular (PP) incorporó en su programa político de 2011 el compromiso de promulgar un renovado régimen jurídico de transparencia, que materializó durante su legislatura. Así, el 23 de marzo de 2012 el Consejo de ministros acordó la aprobación del Anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y determinó su propósito, por primera vez en la historia, de llevar a cabo la sumisión de la norma a consulta pública por medio de su presentación en la web del Ministerio de Presidencia. Fernández Ramos califica de laudable esta última decisión, “pues no hay nada más nefasto que gestar leyes de transparencia desde la opacidad” (2013, p. 234).

La implicación de la sociedad fue destacada, alcanzándose aproximadamente 3700 contribuciones entre la participación de personas físicas, entidades públicas, asociaciones profesionales y otros grupos. No obstante, el autor critica la deficiente nitidez de la posterior tramitación de la consulta, ya que no se hicieron públicas las pretensiones expresadas y no se elaboró un informe valorativo de las mismas que, a modo de conversación con los partícipes, incidiera en el fondo de la transparencia (Fernández Ramos, 2013).

Con base en las alegaciones efectuadas en el procedimiento de consulta, el 18 de mayo de 2012 el Gobierno ajustó el Anteproyecto a las propuestas efectuadas, principalmente en lo relativo a reclamación especial de la que conocerá el CTBG. A continuación, el resultado se remitió al reporte del Consejo de Estado, del Consejo General del Poder Judicial y de la Agencia de Protección de Datos (Fernández Ramos, 2013). Finalmente, el Consejo de ministros calificó favorablemente el texto del Proyecto de ley el 27 de julio de 2012, que fue presentado en la mesa de la Cámara Baja en septiembre de ese mismo año (Álvarez Vélez, 2014).

El Congreso precisó de más de un año de deliberaciones, discusiones y discrepancias para autorizar la remisión del Proyecto al Senado, que contó con “los votos favorables de PP, CiU, PNV, Coalición Canaria, Unión del Pueblo Navarro y Foro Asturias; el rechazo de PSOE e Izquierda Plural (IU-ICV-CHA), UPyD, Amaiur, ERC, BNG y Compromís-Equo y la abstención de Nueva Canaria y Geroa Bai” (Álvarez Vélez, 2014, p. 43). En la Cámara Alta se formularon 4 propuestas de veto y 269 enmiendas, de entre las cuales destacan las interpuestas por el PP bajo la fundamentación de mejoras técnicas, que fueron admitidas. Como consecuencia, el texto regresó al Congreso, que efectuó su aprobación el 28 de noviembre de 2013 (Álvarez Vélez, 2014).

#### 4. DEFICIENCIAS DE LA LEY

La LTBG ha entrañado un considerable progreso social cuya dimensión ha liderado la modificación de numerosos aspectos en el panorama de la transparencia de los organismos públicos. No obstante, un amplio sector de la doctrina coincide en que la LTBG no constituye la mejor ley posible debido, por un lado, a su reducido ánimo innovador y el escaso riesgo asumido, ya que, en lugar de ubicarse en la vanguardia de la transparencia, la LTBG ha reducido su contenido a la corriente existente. Por otra parte, a causa de la existencia de un conjunto de deficiencias que, como consecuencia de la insuficiente habilidad y de la discrepancia política, no fueron remediadas durante su procedimiento de tramitación en las cortes generales (Lizcano Álvarez, 2013).

Como consecuencia de ello, la Subdirección General de Gobierno Abierto decidió instituir el 2 de noviembre de 2021 un subgrupo de trabajo, conformado por un total de 12 personas, distribuidas de manera que 6 personas son los representantes de la Administración Pública, y otras 6 simbolizan los intereses de la ciudadanía, con el

objetivo de valorar la modificación del texto de la LTBG a través de un sistema de debate de ponencias (Portal de la Transparencia, 2022).

Así, el fin de las reuniones se dirige a ajustar la LTBG al entorno nacional y transnacional e incorporar las modificaciones necesarias en línea con las exigencias y carencias localizadas durante el periodo de vigencia de la Ley para incrementar la transparencia. En concreto, el Plan de Gobierno Abierto se orienta a promover la participación de la sociedad en las cuestiones de dominio público en favor de la calidad democrática de la nación, apuntando a las exigencias de publicidad activa, las más altas garantías del derecho de acceso a la información pública y el esfuerzo de los sujetos sometidos a su ámbito de aplicación (Portal de la Transparencia, 2023).

En este sentido, se persigue una intervención y contribución informada por parte de la sociedad, de forma coherente con sus intereses y necesidades, asistiendo en la comprensión de la Ley y brindando facilidades a los colectivos sometidos a un mayor grado de exposición de la actividad pública. De la misma manera, resulta fundamental aplicar la proporcionalidad e incrementar la seguridad jurídica de la LTBG, al tiempo que se perfecciona su sistematicidad (Portal de la Transparencia, 2023).

A este respecto, la Administración General del Estado ha abierto nuevamente la posibilidad de que la ciudadanía colabore activamente en la modificación de la LTBG mediante un proceso participativo, en el que resaltamos la consulta pública previa, las encuestas localizadas y el trámite de audiencia pública (Portal de la Transparencia, 2022).

#### **4.1. Publicidad activa**

Con base en la publicidad activa, la LTBG exige a las diferentes instituciones públicas la divulgación de documentación específica considerada de notable trascendencia. Sin embargo, Matas (2015) establece que la información sobre la que recae esta obligación constituye, en la práctica, una recapitulación de toda aquella documentación sobre la que, con anterioridad a la entrada en vigor de la LTBG, ciertamente recaía un deber de publicación por medio de normas sectoriales, de manera que su novedad y repercusión es deficiente. En este sentido, resulta necesario someter a revisión los criterios que determinan el ámbito objetivo de la publicidad activa y convenir un incremento del listado de informaciones que deben emitirse al público a través de los portales de transparencia. A modo de ejemplo, con respecto al art. 8.3 LTBG, que impone a la Administración la

publicación de la relación de sus bienes inmuebles, Lisandro Álvarez (2013) resalta la omisión de divulgar la información referente a los bienes muebles y derechos reales (activos financieros, préstamos, materiales, instalaciones...), lo cual facilita la posibilidad de eclipsar del conocimiento de los ciudadanos un significativo componente del patrimonio público español.

Adicionalmente, en relación con los principios generales del artículo 5 LTBG, que reclaman la claridad, comprensibilidad, inteligibilidad, accesibilidad y una adecuada estructura de la información, resulta conveniente especificar de manera más precisa estas características mediante mandatos tangibles y determinables con el propósito de comprobar y examinar su observancia (Sierra Rodríguez, 2022).

#### **4.2. Acceso a la información pública**

La LTBG articula el derecho de acceso a la información pública mediante un sistema de solicitudes dirigidas al organismo en posesión de la documentación requerida.

En relación con la duración del procedimiento, el artículo 20.1 LTBG prevé un plazo general de 1 mes para resolver estas solicitudes, que Matas (2015) considera desmesurado y desproporcionado; más aún porque no resulta susceptible de modulación en atención a la disponibilidad de la información. Asimismo, el mismo autor (2015) critica el segundo párrafo del mismo artículo, que introduce la posibilidad de ampliar el plazo de resolución por otro mes con motivo de la cantidad o dificultad de la documentación, pues estas constituyen razones etéreas y vaporosas, de sencilla motivación y compleja verificación, que conceden a los organismos públicos una gran arbitrariedad para determinar el periodo para contestar a las solicitudes. Por su parte, el artículo 19.3 LTBG establece una nueva prolongación a modo de suspensión del procedimiento por razón de incidencia a terceros, a quienes se les otorga la oportunidad de presentar alegaciones. Así, la utilización discrecional de estos artículos entorpece la agilidad de las comunicaciones, disminuye la eficacia del proceso y desincentiva el disfrute del derecho.

De la misma manera, la ley fija un régimen de silencio negativo que atenta contra la expectativa de los españoles a recibir una resolución explícita. El impacto que el silencio negativo produce sobre la efectividad práctica del derecho de acceso a la información pública se estructura en una doble vertiente: En primer lugar, se presenta como una vía para evadir las respuestas a las solicitudes de información, lo cual anula el contenido del

derecho y exige a los interesados aguardar hasta el final del periodo de resolución (Sierra Rodríguez, 2022). Por otro lado, obstaculiza el conocimiento de las causas que podrían motivar la inadmisión de la petición y perturba la evaluación relativa a la conveniencia de recurrir la decisión (Matas, 2015).

#### *4.2.1. En concreto, los secretos de Estado*

La ocultación de determinados asuntos constituye una limitación al principio de publicidad y contiene la genuina expectativa de los ciudadanos de mantener la visibilidad de la actuación pública. Los secretos de Estado evidencian “la tensión entre la necesidad de preservar el Estado, sin cuya existencia no cabe la convivencia política, y la necesidad de controlar a ese mismo Estado, sin la cual esa convivencia no estaría basada en la libertad” (Aragón Reyes, 2006, citado por Sendín Mateos, 2020, p. 247). De esta manera, se mantiene un delicado equilibrio entre estas ideas, cuyo desajuste amenaza la sostenibilidad de la democracia (Sendín Mateos, 2020). Por ello, Sendín Mateos (2020) insisten en jerarquizar la publicidad como el principio general, al tiempo que posiciona los secretos de Estado como la excepción a esta, cuya dimensión no debe, en ningún caso, reducir, ni en calidad ni en intensidad, la transparencia de las instituciones públicas.

Los secretos de Estado se regulan en la Ley 9/1968, de 5 de abril, de secretos oficiales (LSO) que permite la clasificación de diferentes materias como secretas o reservadas en virtud de su carácter excepcional. Sin embargo, esta ley no concreta, mediante la determinación de un conjunto de parámetros, la magnitud de las amenazas que justifican la atribución del carácter secreto o reservado de un determinado asunto, sino que el artículo 4 LSO confiere esta potestad de calificación “al Consejo de ministros y a la Junta de jefes de Estado Mayor”, que decidirá discrecionalmente. Es más, el artículo 7 LSO atribuye la competencia para cancelar el carácter de las materias clasificadas al mismo órgano que declaró el secreto, obstaculizando notablemente su fiscalización (Sendín Mateos, 2020).

Ante esta situación, la esperada LTBG, en lugar de definir una solución, ha extremado la problemática. Así, de manera paradójica, la ley que profundiza en el derecho de acceso a la información pública consiente (Ley 19/2013, de 9 de diciembre), en su artículo 14.1, un aumento de las materias sobre las que puede recaer una determinada limitación, excluyendo su disponibilidad y su conocimiento generalizado (Sendín Mateos, 2020). Si

bien algunas de estas restricciones de la LTBG encuentran su fundamento en la protección de la seguridad nacional, de manera semejante a la LSO, otras se plantean como excesivas pues afectan a ámbitos relacionados con “las relaciones exteriores, la seguridad pública, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria o la protección del medio ambiente” (artículo 14).

Particularmente, Sendín Mateos (2021) concreta su inquietud en las restricciones referidas a “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control y a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” (p. 186), debido a su perjudicial incidencia en la naturaleza de la transparencia. Así, la elevada indeterminación con la se expresa la ley, atendiendo a una interpretación restrictiva y literal del texto, faculta la opacidad de los procesos públicos de decisión (licitaciones de obras y servicios, otorgamientos de licencias...) y entorpece la supervisión de los mismos.

Por tanto, la LTBG amplía el alcance de los límites de acceso a la información pública sobre el ámbito de aplicación de la LSO, incluyendo distintos presupuestos de hecho de notable importancia para valorar la actuación de los organismos públicos y, consiguientemente, forjar el criterio y dictamen de la población. Igualmente, se produce un deterioro de las garantías que velan por la esencia del acceso a la información cuando se omite el procedimiento jurídico dirigido a la clasificación de las materias y no se establece el anhelado periodo máximo de duración para las reservas sin plazo (Sendín Mateos, 2020).

#### **IV. LA TRANSPARENCIA EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES**

El artículo 2 LTBG define el ámbito subjetivo de aplicación de las disposiciones de transparencia en relación con tres grupos diferenciados: Las Administraciones públicas (conformadas por las administraciones territoriales y los organismos públicos supeditadas a estas), determinadas entidades del sector público y los órganos e instituciones recogidos en la CE. En este sentido, la amplitud de la obligación de transparencia establecida en la LTBG difiere en su exigencia de intensidad y profundidad en función del sujeto pasivo a que se refiere (Enériz Olaechea, 2013). Así, Enériz Olaechea (2013) distingue, por una parte, un ámbito de transparencia completo, que afecta a la actuación pública de las instituciones recogidas dentro del primer grupo y a algunas del segundo grupo; y, por

otra, un requerimiento de transparencia menos pleno, que alcanza las actividades sujetas a Derecho Administrativo de los organismos constitucionales.

Insistiendo en los órganos constitucionales, el artículo 2.1.f) LTBG impone la obligación de transparencia, tanto en su vertiente de publicidad activa como en lo que se refiere al acceso a la información pública, a:

La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social (LTBG, 2013, artículo 2.1.f).

A este respecto, algunos autores se cuestionaron si esta inclusión resulta legítima en una ley tramitada de forma ordinaria o, por el contrario, contraviene el mandato de regulación de ley orgánica establecido en la Carta Magna. Sin embargo, la contención de la transparencia a la actividad administrativa de estas instituciones, que no acierta a la realización de las labores institucionales o principales que tienen asignadas, demuestra la observancia del legislador a su cometido constitucional. Por tanto, es necesario tener presente que, si bien los órganos constitucionales se incorporan en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, estos fundamentan el marco del Estado social y democrático de Derecho, de forma que unos integran la forma política del Estado español, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y otros representan instituciones de la más elevada magistratura o supervisan y traen a juicio el más importante nivel de actividad del Estado. Por consiguiente, en ningún caso deberán considerarse Administraciones Públicas (Enériz Olaechea, 2013).

En el presente trabajo, por motivos de espacio, analizaremos únicamente el impacto de la LTBG en la Casa Real y en las Cortes Generales, pues constituyen los dos órganos regulados en la CE que, en su evolución, han encontrado una elevada desconfianza por parte de la población.

## 1. EVALUACIÓN DEL CTBG

El artículo 38.1.d) LTBG atribuye al CTBG la competencia para llevar a cabo una minuciosa evaluación que tiene por objeto valorar el nivel de aplicación de la LTBG que efectúan los sujetos pasivos. Esta debe elaborarse con una periodicidad anual, a modo de memoria, que se remitirá para el diagnóstico del Congreso de los Diputados.

Para ello, ya que la propia LTBG no especifica un determinado procedimiento que orienta la evaluación, el CTBG ha desarrollado una metodología propia, ajena a las intromisiones de toda autoridad administrativa, que estructura el peritaje que el Consejo desempeña con respecto a la transparencia de las instituciones reunidas en el artículo 2 de la Ley. Con la finalidad de diseñar un nuevo sistema que garantice una elevada calidad de la valoración sin recurrir a un costoso gasto presupuestario, el CTBG colaboró con la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, para definir una estrategia concreta, denominada Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA), cuyos derechos de propiedad intelectual corresponden al Consejo (CTBG, 2021a).

Con base en este sistema, el CTBG publica en su web oficial, desde el año 2020, un conjunto de informes de evaluación a través de la MESTA en los que se detalla de manera exhaustiva la condición del cumplimiento de las instituciones obligadas a atenerse a las exigencias legales. Con anterioridad a esta fecha, por motivos de organización, temporalidad y tecnología, el CTBG no pudo aplicar la MESTA, de manera que se elaboró un informe de alcance genérico, construido de manera manual mediante la técnica del muestreo aleatorio simple, publicado a mediados de 2017 (CTBG, 2017).

La estructura de estos informes se divide en atención a las exigencias de publicidad activa, la publicidad voluntaria, consiste en la información adicional al texto legal que promulgan las instituciones obligadas, y el derecho de acceso a la información pública. Con el objetivo de analizar la transparencia en los órganos constitucionales, atenderemos al contenido de estos informes, pues resultan elaborados por una autoridad administrativa independiente e imparcial, teóricamente ajena a una determinada ideología política o influencia externa (CTBG, 2017).

## 2. CASA REAL

La Casa Real es un órgano fundamental que sirve de garantía a la vigencia de la Corona y, en general, a la forma política del Estado de monarquía parlamentaria. El propósito del análisis de la Casa de S.M. el Rey consiste en estudiar el desarrollo de la institución en relación con el deber de transparencia prescrito desde la entrada en vigor de la LTBG. Así, resulta esencial examinar la labor práctica de transparencia desempeñada por la Casa

de S.M. el Rey y analizar las modificaciones que este órgano ha introducido en su estructura de disposición y funcionamiento para garantizar la claridad y apertura de la institución (Real Decreto sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey, 1988).

## **1.1. Aproximación a la Casa Real**

### *1.1.1. La Casa de S.M. el Rey. Estructura y Funciones*

La Casa de Su Majestad el Rey es una institución de trascendencia constitucional que, por intermedio de una relación de subordinación con S.M. el Rey, lleva a cabo una función de asistencia con referencia a las actividades que de que se ocupa como jefe del Estado. En especial, el artículo 1 del Real Decreto 434/1998, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad El Rey, establece que la Casa Real deberá:

Atender a las relaciones del Rey con los Organismos Oficiales, Entidades y particulares, a la seguridad de Su Persona y Real Familia, así como a la rendición de los honores reglamentarios y a la prestación del servicio de escoltas cuando proceda. Igualmente, atenderá a la organización y funcionamiento del régimen interior de la residencia de la Familia Real (Real Decreto sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad El Rey, 1988, artículo 1).

Atendemos a la web oficial de la Casa Real para estudiar su configuración, que engloba tres entidades organizadas a través de la asunción de diferentes ocupaciones y cuya autoridad ocupa la posición de personal de alta dirección. Así, en primer lugar, apuntamos a la Jefatura que, en el desempeño de sus labores de administración y supervisión, vela por la aptitud y la eficiencia de la misión de la Casa de Su Majestad el Rey (Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la casa de S.M. el Rey, 2022).

Por otro lado, la Secretaría General asume la dirección de las relaciones de coordinación que precisa la Casa Real, en virtud de la íntima vinculación existente entre todos sus servicios, así como el reemplazo de su S.M. el Rey por motivos de indisposición. Para ello, la Secretaría General se articula en 6 unidades de trabajo (Gabinete de Seguridad y Control; Secretaría de S.M. la Reina, Servicio de seguridad; Comunicación; Protocolo y Administración, Infraestructura y Servicios), ocupadas por un total de 139 funcionarios que mantienen una apegada interacción entre sí (Real Decreto por el que se modifica el

Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la casa de S.M. el Rey, 2022).

Por último, el Cuarto Militar encabeza el adiestramiento militar de los miembros de la Familia Real en colaboración con el Ministerio de Defensa. De esta manera, simboliza el honor de la autoridad militar de asistencia diligente y puntual a S.M. Por su parte, la Guardia Real deberá proveer el servicio de guardia militar, rendir honores, proteger a los sujetos de la Casa Real y brindar asesoría médica (Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la casa de S.M. el Rey, 2022).

### *1.1.2. Incorporación de la Casa Real a la LTBG*

La integración de la Casa Real a la cobertura de la esfera subjetiva de aplicación de la LTBG tuvo lugar a lo largo de las diligencias del Proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados (Álvarez Vélez, 2014). Nuevamente, Enériz Olaechea (2013) meditó sobre la legitimidad de esta decisión con base en determinados preceptos de la CE: El artículo 65.1 CE reconoce la libertad de S.M. el Rey en el momento de suministrar el dinero que recibe de los presupuestos estatales para la manutención de la Casa Real. El artículo 65.2 CE precisa la autonomía de S.M. el Rey en la designación y sustitución del personal civil y militar de su Casa. Asimismo, el precepto 56.3 CE reconoce también su inviolabilidad y ausencia de responsabilidad. Con todo, el mismo autor establece que:

No puede imponerse al Rey ninguna obligación jurídica de someterse a un deber de transparencia o publicidad de su actividad económica, como tampoco puede imponerse esa obligación en el resto de las actividades relacionadas con la Casa del Rey. El Rey goza de discrecionalidad en el gasto en su sentido más amplio y en el nombramiento y cese de su personal, además de irresponsabilidad administrativa (Enériz Olaechea, 2013, p. 9).

Por otro lado, examinamos la motivación que provocó la inclusión de la Casa Real en el artículo 2.1.f) LTBG. En un comienzo, la proclamación de D. Juan Carlos De Borbón como Rey de España dispuso del beneplácito del poder político existente en el periodo de Transición y disfrutó de la confianza y respeto de la población española. Su valiosa labor al servicio de los intereses de España posibilitó la consolidación de la forma de gobierno de monarquía parlamentaria, que posicionaba a S.M. el Rey como emblema de unión y

unidad (Sintes Olivella, Yeste Piquer y Franch Puig, 2016). En esta línea se expresó Don Juan Carlos de Borbón (1982), que, extendiéndose al ámbito internacional, afirmó durante su discurso tras la recepción del premio Carlomagno:

Podría resumirlo todo en una sola palabra: amistad. Por primera vez en mucho tiempo, creemos que los españoles pueden sentirse, sin restricciones, amigos. En el campo internacional, España desea no ver otra cosa que amigos y colaboradores en el mundo entero (citado por el Centro Virtual Cervantes, p. 5).

Sin embargo, la ciudadanía española calificó negativamente un conjunto de actuaciones que degradaron la imagen del jefe del Estado. Destacamos el escándalo de corrupción del caso Noós, que concluyó con el alejamiento de Iñaki Urdangarin de la Familia Real y la imputación de la infanta Cristina. Ahora bien, sería desde las dificultades físicas de S.M. el Rey, que le fueron provocadas en un accidente durante una cacería en Botsuana en el mes de abril de 2012, periodo de fuerte recesión económica, cuando se levantaron los más señalados reproches en la opinión pública en dirección a la Casa Real, que desembocaron en una reclamación del mismo grado de transparencia en armonía con las instituciones públicas (Sintes Olivella et al., 2016).

Así, si bien la Casa de S.M. el Rey no acostumbraba a revelar las actividades personales de sus miembros, en esta ocasión decidió informar sobre el accidente de D. Juan Carlos y sobre la necesidad de someter al Rey a una intervención médica. De este modo, Cubo García (2022) reflexiona sobre si la divulgación de esta información encuentra su fundamento en el Anteproyecto de Ley de Transparencia, aunque en aquel principio la Casa Real no estuviera comprendida bajo su cobertura, o si fue la controversia lo que ocasionó, junto con el apremio de la sociedad, la introducción de la Casa Real en la LTBG.

### *1.1.3. Las obligaciones de transparencia de la Casa Real*

La Casa de S.M. el Rey quedaría vinculada a las exigencias de transparencia con respecto a sus actividades sometidas a Derecho administrativo, de manera que su proceder sobre la contratación, la administración de su patrimonio y su relación con el personal funcionario se sometería a “las obligaciones de publicidad institucional, organizativa, información presupuestaria, económica y estadística” (Larach, 2014, p. 259).

Por tanto, atendemos a las exigencias de publicidad activa de los artículos 6,7 y 8 LTBG. Así, en lo que se refiere a la información institucional, organizativa y de planificación, la transparencia de la Casa Real se circunscribe únicamente al imperativo del artículo 6.1 y 6 bis LTBG, de manera que debe informar sobre la normativa que le resulta de aplicación, las labores que desempeña, las actividades de tratamiento y la configuración de su disposición organizativa. En este sentido, la institución debe comprometerse a exponer su organigrama institucional, precisando expresamente la identidad de cada responsable y su experiencia profesional (Cabanillas Sanz, 2022).

Por otro lado, el artículo 7 LTBG restringe la imposición de publicar información de relevancia jurídica a las Administraciones Públicas. Por consiguiente, la Casa Real ha quedado eximida del deber de compartir esta documentación (Cabanillas Sanz, 2022).

En último término, en materia de información económica, presupuestaria y estadística del artículo 8 LTBG, la Casa Real tiene que revelar la información concerniente a actos administrativos en relación con:

Contratos, modificaciones de contratos, desistimientos y renunciaciones de los contratos, datos estadísticos sobre contratos, contratos menores, relación de los convenios suscritos, subvenciones y ayudas públicas, presupuestos, ejecución presupuestaria, cuentas anuales, informes de auditoría de cuentas y de fiscalización elaborados por órganos de control externo, retribuciones anuales de los Altos Cargos y máximos responsables, indemnizaciones percibidas por los Altos Cargos, resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad de empleados y autorizaciones para actividad privada al cese de altos (CTBG, 2021b, p. 2).

En relación con el derecho de acceso a la información pública, la Disposición Adicional Sexta LTBG establece que la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno será la entidad responsable de tramitar el mecanismo de acceso a la documentación pública en relación con las solicitudes dirigidas a la Casa Real (Cabanillas Sanz, 2022).

Por su parte, la regulación de la transparencia de la Casa de S.M. el Rey se desvincula de las obligaciones de buen gobierno. Así, el artículo 25 LTBG extiende el alcance del Título II de la Ley a la Administración General del Estado y a los organismos del sector público estatal, de cuyo ámbito queda excluida la Casa Real por el tenor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Cabanillas Sanz, 2022).

Finalmente, al margen de los requisitos establecidos por la LTBG, el artículo 17 del Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey, añade nueva información que la Casa Real debe publicar reiteradamente en el tiempo (Cabanillas Sanz, 2022).

## **1.2. Valoración de la transparencia de la Casa Real del CTBG**

Con el propósito de analizar el transcurso de la Casa de S.M. el Rey bajo el marco subjetivo de la LTBG, atendemos a los informes elaborados por el CTBG en el año 2017, 2021 y 2022. De esta manera, se advierte el progresivo cumplimiento de las obligaciones de transparencia con un desfase adecuado para la implementación y puesta en práctica de las sugerencias indicadas.

### *1.2.1. Informe del año 2017*

En el apartado de consideraciones previas, el CTBG valoró positivamente la sencillez y simplicidad de la web institucional de la Casa Real, que permitía un cómodo acceso a la página de manera muy intuitiva y en diferentes lenguas. Sin embargo, el Consejo sugirió visibilizar el epígrafe relativo a la transparencia más llamativamente. Adicionalmente, el CTBG resaltó la estrecha colaboración ofrecida por la institución constitucional, que revelaba un comportamiento de compromiso con la transparencia (CTBG, 2017).

El CTBG calificó con una nota de 9,42 sobre 10 la divulgación de información de la Casa Real tipificada como obligatoria por la Ley. Concretamente, analizó las diferentes categorías de información. La información institucional, organizativa y de planificación se evaluó adecuadamente, debiendo únicamente la Casa Real vincular de manera más estrecha los diferentes cargos existentes con el individuo en particular que desempeña la labor. En relación con la documentación económica, presupuestaria y estadística, el CTBG recomendó aunar los convenios acordados con la Intervención General de la Administración del Estado, con la Abogacía General y la Secretaría de Estado de Comercio con los restantes convenios, ya que todos debían ser considerados como información económica. Asimismo, los contratos difundidos carecían del anuncio de contratación y de las cifras sobre el porcentaje en volumen de los contratos adjudicados debido a la habilitación de las Instrucciones de contratación de la Casa de S.M. el Rey; aun así, el Consejo encomendó su publicación. La información sobre retribuciones

presentó mayores problemas porque no reflejaba expresamente el salario de los altos cargos, las indemnizaciones por abono del cargo ni las autorizaciones de compatibilidad de los empleados públicos (CTBG, 2017).

La publicación de información voluntaria se evaluó de peor manera, con un 5,83 sobre 10. Esta se limitaba al programa institucional de la Familia Real, el reglamento de conducta ante la recepción de obsequios, las directrices de reclutamiento, las normas de comportamiento del personal y los criterios de actuación de la Familia Real que, en conjunto, no permitía fundar un juicio crítico completo sobre el dinamismo público de la Casa Real. La configuración de esta información se consideró apropiada, destacando el formato de audio (CTBG, 2017).

Finalmente, el acceso a la información se contempló como conveniente, ya que la propia web oficial incluía un apartado que facilitaba la petición por vía on-line e indicaba las restantes alternativas para otorgar contenido al derecho (presencial...) (CTBG, 2017).

### *1.2.2. Informe del año 2021*

En relación con las obligaciones de publicidad activa, el CTBG calificó a la Casa de S.M. el Rey con un 78,6% (7,86 sobre 10), notablemente inferior a aquella relativa al año 2017. El fundamento de este resultado se reflejaba en función del tipo de información de que se trate. Así, atendemos primeramente a la información institucional, organizativa y de planificación, que se extendía a la integridad de los contenidos preceptivos establecidos en la Ley. Por ello, el CTBG centró sus recomendaciones en dotar de una mayor accesibilidad al registro que garantiza la protección de datos personales y, sobre todo, advirtió a la institución sobre la necesidad de publicar información renovada, ya que prácticamente la totalidad de las obligaciones no garantizaban la actualidad de la documentación. Con respecto a la información económica, presupuestaria y estadística, el CTBG resaltó la ausencia de información relativa a datos estadísticos de contratos, las indemnizaciones por abandono de Altos Cargos y las resoluciones de compatibilidad que afecten a los empleados. Adicionalmente, el órgano reclamaba la actualización de las retribuciones de los Altos Cargos, pues la que se divulga hace referencia al año 2019 (CTBG, 2021b).

La información voluntaria se trató sucintamente. En comparación con el informe anterior, la Casa Real únicamente añadió la identificación de las personalidades que integran las unidades y su recorrido laboral (CTBG, 2021b).

En cuanto al acceso a la información pública, el informe del Consejo estableció que la Secretaría General de la Presidencia rechazaba un 47% de las solicitudes de acceso de que se ocupa. Es más, de entre estas, un 67% eran inadmitidas por motivos de reiteración o abuso, mientras que la denegación de las restantes carece de justificación. En este sentido, el CTBG apreció una vulneración al derecho de los ciudadanos, por lo que señalaba que aquel criterio de inadmisión debe aplicarse de manera restrictiva y únicamente ante peticiones excesivas y sin fundamentos. Asimismo, el CTBG abogaba por la efectividad del proceso, pues el número de solicitudes pendientes se multiplicó con respecto a los años anteriores (CTBG, 2021c).

### *1.2.3. Informe del año 2022*

El informe de revisión de cumplimiento de las exigencias de transparencia llevado a cabo por el CTBG en el año 2022 se limitó a apreciar los deberes de publicidad activa. En este sentido, el Consejo evaluó la actuación de la Casa Real de forma enteramente positiva, ya que el órgano constitucional, a lo largo del año, adoptó la totalidad de las sugerencias y advertencias efectuadas por el CTBG. Así, con el propósito de dotar al registro de actividades de tratamiento de un mayor grado de accesibilidad, la Casa de S.M. el Rey ha incluido un enlace que otorga conexión directa con esta información. Además, la documentación de cada uno de los contenidos que integran las exigencias de transparencia se actualizó a los datos, circunstancias y cifras de 2022. Con referencia al deber del artículo 8 LTBG, el Consejo ensalzó la presencia de toda la información a publicar (CTBG, 2022a).

Por tanto, la calificación final que estimó la observancia de la publicidad activa de la Casa Real es del 100% (10 sobre 10), produciéndose un aumento de 21,4 puntos porcentuales con respecto al ejercicio anterior (CTBG, 2022a).

### **1.3. Modificaciones introducidas en la Casa Real como consecuencia de la transparencia**

Desde su discurso de proclamación, conferido el 19 de junio de 2014, S.M. el Rey Felipe VI erigió la integridad, la honestidad y la transparencia como los ejes esenciales que deben fundamentar y sustentar la actuación de la Corona (Sintes Olivella et al., 2016). En este sentido, el actual jefe del Estado (2014) manifestó que:

La Corona debe buscar la cercanía con los ciudadanos, saber ganarse continuamente su aprecio, su respeto y su confianza; y para ello, velar por la dignidad de la institución, preservar su prestigio y observar una conducta íntegra, honesta y transparente, como corresponde a su función institucional y a su responsabilidad social (citado por la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, p. 3).

La incidencia de este panorama de transparencia en la Casa Real no se ha limitado al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, sino que el compromiso del órgano se ha extendido a la reglamentación interna de la Casa de S.M. el Rey, por medio del Real Decreto 297/2022 (Sintes Olivella et al., 2016).

#### *1.3.1. Normativa sobre regalos a favor de la Familia Real*

El artículo 26.2.b) 6º. LTBG reza:

No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente (LTBG, 2015, artículo 26.2.b) 6º).

La Corona, con la finalidad de aproximarse a la percepción de cercanía y publicidad, en línea con su empeño de transparencia y ejemplaridad, decidió someterse de manera voluntaria a esta obligación mediante el desarrollo de la Normativa sobre regalos a favor de los miembros de la Familia Real, datada el 1 de enero de 2015, que camina de la mano junto con la regulación estatal (Cabanillas Sanz, 2022).

Atendiendo a un análisis general de la normativa sobre regalos a favor de la Familia Real, publicada en la web oficial de la Casa Real en 2015, los distintos regalos se clasifican en virtud de su condición de institucional y personal. Los primeros se definen como los

presentes obtenidos como consecuencia de un acto oficial (que comprende un abanico de situaciones), cuya recepción debe integrarse en el Patrimonio Nacional. Los regalos personales se determinan de modo negativo como aquellos que no tienen carácter institucional. Su obtención se condiciona a que su naturaleza no exceda de los usos sociales o de cortesía. En caso contrario, los regalos personales se incorporarán al Patrimonio Nacional o serán cedidos a una organización sin ánimo de lucro. Asimismo, la normativa consagra un régimen de registro, destino, custodias y publicidad de los regalos.

### *1.3.2. Código de conducta del personal de la Casa Real*

El artículo 8 RD 434/1998 categoriza al personal de la Casa Real como “de alta dirección, de dirección, funcionarios de carrera de Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, funcionarios eventuales y personal laboral”. De conformidad con su trayecto hacia la transparencia, la Casa de S.M. el Rey publicó el 4 de diciembre de 2014 el Código de Conducta para el personal de la Casa Real, que se aplica de manera paralela a la legislación positiva que fija sus obligaciones disciplinarias y jurídicas, incompatibilidades y procesos administrativos (Cubo García, 2022).

Así, la envergadura y particularidad de la Casa Real requieren de la existencia de un Código de Conducta de forzosa observancia para los individuos que trabajan en la institución. Este encuentra su motivación en la dignidad de la Corona, y se dirige a la implantación de un comportamiento leal, íntegro, honesto y transparente (Cabanillas Sanz, 2022). La normativa se estructura en dos puntos diferenciados, que integran unos principios generales de buena conducta, introducidos por el Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, y unos principios de actuación, que deberán ser suscritos por el jefe de la Casa Real.

Igualmente, Carbanillas Sanz (2022) destaca la siguiente redacción, introducida por el Real Decreto 297/2022, de 26 de abril: “Su vulneración determinará la pérdida de confianza a los efectos previstos en el artículo 65 de la Constitución...”. Esto se debe a que, con arreglo al texto de la CE, S.M. el Rey goza de autonomía para acordar el nombramiento y destitución del personal de la Casa Real; no obstante, el Real Decreto, de rango reglamentario, le obliga a deponer a quien infrinja la normativa de conducta. El autor únicamente entiende esta situación si proviene de la voluntad de S.M. el Rey.

### *1.3.3. Estructura de la Familia Real*

Con base en el Real Decreto 470/2014, de 13 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1368/1987, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes, se modificó la composición de la Familia Real en relación con el orden de precedencia, que se alteró en favor de la princesa Doña Leonor y de la infanta Doña Sofía con anterioridad a sus abuelos (Cubo García, 2022).

Además, la norma estableció una disminución de la Familia Real, que debe distinguirse de la Familia del Rey, que motivó la exclusión de la trayectoria de sucesión de la infanta Elena de Borbón y Grecia, así como Felipe Juan Froilán de Todos los Santos de Marichalar y Borbón. De la misma manera, S.M. el Rey Felipe VI decidió revocar a la infanta Cristina de Borbón del título de duquesa de Palma, culminando así la transparencia de la monarquía (Cubo García, 2022).

## **3. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

La democracia y las Cortes Generales constituyen dos conceptos indivisibles, de manera que no se puede concebir el primero sin la existencia de una institución que contribuya a la legitimación de la potestad política, que desempeñe la inspección del poder político y simbolice la riqueza ideológica de la sociedad. La relevancia del Congreso de los Diputados justifica el análisis del grado de transparencia de la institución, con vistas a dotar de contenido al derecho a saber de la población. Este derecho consiste en la facultad para contribuir más vivamente en la vida política y protagonizar la noción de la democracia, y tiene como consecuencia un fortalecimiento de la legitimación parlamentaria (Salvador Crespo, 2018).

### **3.1. Aproximación al Congreso de los Diputados**

#### *3.1.1. El Congreso de los Diputados. Breve referencia a su estructura y funciones*

El artículo 66 CE establece que el Parlamento está constituido por el Congreso de los Diputados y el Senado en representación de la población española. Las Cortes Generales llevan a cabo la autoridad legislativa del Estado, la calificación de sus Presupuestos, la supervisión de la actuación gubernativa y demás competencias establecidas en la Constitución.

No obstante, el bicameralismo no identifica el Congreso de los Diputados y el Senado, sino que la Carta Magna asigna una posición de primacía al Congreso en virtud de la importancia de su cometido y potestades. La estructura institucional construida por la CE concibe al Congreso como la cámara legislativa de mayor envergadura, y con funciones más relevantes. Así, como señala la página oficial del Congreso en su apartado de funciones, la Cámara Baja “autoriza la formación del Gobierno, puede ocasionar su cese, conoce primeramente de la tramitación de los proyectos legislativos y de los presupuestos y debe confirmar o rechazar las enmiendas o vetos que puede aprobar el Senado sobre estos textos legislativos” (párrafo 1). Con todo, el cometido central del Congreso de los Diputados abarca la aprobación de leyes ante la iniciativa legislativa reconocida al Gobierno, Congreso, Senado, Asambleas de las Comunidades Autónomas y conjuntos de ciudadanos reunidos por 500.000 firmas (Caballero Míguez, 2007).

El artículo 162 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), establece que el Congreso se conforma por 350 diputados. Por su parte, el artículo 68 CE prevé que los diputados se reúnen en el Pleno mediante “sufragio universal, libre, igual, directo y secreto”, por una duración de 4 años o por medio de la disolución de la cámara. Así, la elección, tanto de manera pasiva como activamente, reside en todos los españoles con facultad para ejercitar sus derechos políticos, formándose provincialmente la circunscripción electoral. Más aún, Caballero Míguez (2007) recuerda que la Cámara Baja no se estructura únicamente por los diputados reunidos en el Pleno, sino que está integrado alrededor de diversos órganos. Para comenzar, las entidades de Administración y Dirección del Congreso, conformadas por la Junta de Portavoces y la Presidencia y la Mesa del Congreso, con el cometido de orientar su actividad, si bien no intervienen inmediatamente en sus labores. Asimismo, los organismos de Trabajo que, organizados a través de Comisiones, ponencias y subcomisiones y la Diputación Permanente, atienden y se ocupan a la función legislativa y de fiscalización gubernamental.

### *3.1.2. La transparencia en el procedimiento legislativo*

El Congreso de los Diputados constituye una pieza fundamental en el puzzle democrático, por lo que ha venido disfrutando de la aprobación de la población. Sin embargo, como consecuencia de la fuerte volatilidad de la institución, caracterizada por los escándalos de sus componentes, las inconstantes mayorías y las permanentes discusiones, la sociedad

ha decidido alejarse de la Cámara, cuestionándose su contribución. Salvador Crespo establece (2018) que el origen de esta situación reside en dos aspectos. En primer lugar, se confunde la frontera que separa al poder ejecutivo del legislativo, de manera que el Congreso ha sustituido sus labores convencionales de legislación, supervisión, diálogo al aproximarse a la Administración. En segundo lugar, la pérdida de autenticidad y credibilidad, ocasionada por la cautividad sobre el rigor del esquema político, en el que no se formula la responsabilidad del cuerpo de diputados.

En este contexto, es imperativo recuperar la confianza de la población mediante una regeneración consistente en la concepción de obligaciones y cometidos parlamentarios que reconozcan y se ajusten a la voluntad de la ciudadanía de alcanzar un superior grado de representación. En este sentido, entre otras cosas, la transparencia se eleva como un instrumento idóneo (Salvador Crespo, 2018).

A este respecto, Arce Janáriz (2013) indica que el nivel de transparencia que experimenta una democracia está sujeto a la transparencia de su legislación, de forma que la transparencia legislativa es prerequisite para la democracia. Todas las instituciones que participan en el procedimiento de elaboración de las leyes deben asumir el compromiso de garantizar su lucidez, distinguiendo, por tanto, diferentes etapas.

Atendemos a la aprobación parlamentaria de las normas que, si bien no se somete al Derecho Administrativo y, por consiguiente, queda fuera del ámbito de la LTBG, requiere una elevada magnitud de alumbramiento (Cazorla Prieto, 2015). Así, el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) vela por la transparencia de la Cámara Baja por vía de un sistema de publicaciones y publicidad. El artículo 95 RCD define el Boletín Oficial de las Cortes Generales y el Diario de Sesiones del Pleno de la Cámara, de la Diputación Permanente y de las Comisiones como medios de publicaciones autorizados. En el primero se divulga la documentación preceptiva por mandato legal; el segundo se concibe para publicar los incidentes acaecidos durante las diferentes participaciones y consensos alcanzados durante las sesiones. Con respecto a la publicidad, el artículo 98 RCD impone a la Mesa de la Cámara la adopción de los mecanismos convenientes para proveer a los medios de comunicación social de la información relativa a las operaciones de los distintos órganos del Congreso, de donde deriva el canal parlamentario de televisión. Finalmente, el portal de transparencia del Congreso, como requerimiento de la LTBG, completa la exigencia de publicidad.

Específicamente, Cazorla Prieto (2015) analiza la incidencia del principio de transparencia en las distintas fases del procedimiento legislativo: En el ámbito del debate de totalidad, los grupos realizan un recurso desmesurado y desproporcionado de las enmiendas de totalidad con la finalidad de expresar únicamente sus pareceres. La ponencia, que recoge las intervenciones de la fase, adolece una gran opacidad debido a la reticencia de los ponentes para completar un informe exhaustivo. Así, se quiebra la transparencia en su faceta fundamental, como es la motivación. Por último, en relación con el debate en la Comisión, si bien es accesible para la prensa, el mismo autor (2015) considera que la utilización incorrecta de la potestad presidencial conduce a la constante reproducción de un debate de totalidad que carece de pertinentes o idóneas enmiendas. Por ello, se obstaculiza el enteramiento de los puntos de vista de los diferentes grupos del Congreso. Por su parte, Arce Janáriz (2013) destaca la importancia de analizar los antecedentes que cimientan las diferentes iniciativas legislativas para fundar sobre estos una motivación adecuada.

### *3.1.3. Las obligaciones de transparencia del Congreso*

Los deberes de transparencia de las Cortes Generales se dirigen a sus actuaciones sometidas a Derecho público parlamentario sujetas a fiscalización judicial en el orden contencioso-administrativo (Larach, 2014).

En sentido estricto, el principio de publicidad activa que vincula al Congreso de los Diputados mantiene exigencias similares a las de la Casa Real debido a su naturaleza de órganos constitucionales que les separa de las restantes Administraciones Públicas. Por ello, las obligaciones de información institucional, organizativa y de planificación, así como las relativas al registro de actividades de tratamiento son idénticas. De la misma manera opera la disociación del Congreso de la información de relevancia jurídica y de las exigencias de Buen Gobierno. En relación con la información económica, presupuestaria y estadística, las obligaciones de publicación de ambas instituciones constitucionales son similares con excepción de que el Congreso no le resulta de aplicación el artículo 8.1.e) LTBG, relativa a “las cuentas anuales e informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por órganos de control externo” (CTBG, 2021d, p. 2).

Desde una perspectiva general a las exigencias de transparencia de la Cámara Baja, la disposición adicional octava LTBG prevé que el reglamento del Congreso organice la

ejecución y el cumplimiento de los mandatos de la Ley. En este sentido, la Mesa del Congreso convino el 20 de enero de 2015 en la entrada en vigor de un conjunto de criterios que aplican las disposiciones de LTBG a la Cámara Baja. Estos regulan los organismos encargados de tramitar las obligaciones de transparencia, los procesos y la normativa pertinente.

### **3.2. Valoración de la transparencia del Congreso de los Diputados por el CTBG**

Nuevamente, analizamos los informes elaborados por el CTBG en 2017, 2021 y 2022 en relación con el cumplimiento del principio de transparencia por parte del Congreso de los Diputados.

#### *3.2.1. Informe de 2017*

Para comenzar, el informe de 2017 valoró la web oficial del Congreso con altibajos. Desde una perspectiva positiva, el CTBG apreció la riqueza de textos explicativos, que con frecuencia se complementaban con secciones aclaratorias, así como la disposición de datos estadísticos relativos a la cuantía de visitantes e historia de la institución. Por el otro lado, el Consejo enjuició desfavorablemente el confuso y desordenado diseño, que mermaba la accesibilidad a la transparencia (CTBG, 2017).

El CTBG calificó la información de obligatoria publicación que comunica el Congreso con un 8,33 sobre 10. La puntuación se fundamentaba en la evaluación de la información institucional, organizativa y de planificación, por un lado, y de la información económica, presupuestaria y contractual, por otro. Con respecto a la primera, el CTBG entendía que la documentación sobre funciones es excesivamente amplia y plúmbea, por lo que recomendó la utilización de enlaces que vinculen la información de forma más amena. Los datos profesionales y funcionales de la Presidencia se consideraron integrales, aunque el Consejo sugirió la presentación de un histórico de sus precedentes. Asimismo, los elementos que plasman la remuneración de los órganos designados por la Presidencia y las compatibilidades de la plantilla debían figurar en este apartado, hallándose en aquel momento en otro epígrafe. En relación con la segunda, el CTBG calificó positivamente la información presupuestaria y de ayudas públicas, con base en su provechosa organización, claridad y alcance. La información sobre convenios no estaba actualizada; por consiguiente, el Consejo exigía su perfeccionamiento al momento vigente.

Adicionalmente, la información sobre contratos permaneció incompleta, pues carecía de documentación sobre las licitaciones y el texto de los pliegos de cláusulas administrativas, y precisaba de los datos estadísticos referentes a las adjudicaciones (CTBG, 2017).

Con adición a la información obligatoria, el Congreso añade una publicación voluntaria, considerada relevante, que normalmente mantiene conexión con la responsabilidad de la institución y el ejercicio y organización de sus tareas. De entre esta, el CTBG resaltó en 2017 la información de viajes y travesías, aunque reclamaba su concreción individual; la documentación del patrimonio del Congreso, que contenía indicaciones sobre el mobiliario y los bienes raíces del órgano; la comunicación en torno a los deberes constitucionales de la institución, que se extendía a información sobre congresistas, los Grupos Parlamentarios, la actividad legislativa y las deliberaciones; el programa institucional de las comisiones parlamentarias, donde el CTBG recomendaba introducir una agenda de transparencia que refleje las labores cotidianas de los miembros de mayor renombre de la institución; y la propuesta de desarrollar una carta de servicios que exponga las prestaciones iniciadas por la Cámara a la población. En su conjunto, el CTBG valoró este apartado con una nota de 6,17 sobre 10 (CTBG, 2017).

El derecho de acceso a la información pública se completaba a través del Portal de Transparencia del Congreso, que dotaba su contenido mediante una plantilla de acceso a la información y relación con la ciudadanía por la cual se rellenaba y remitía la solicitud (CTBG, 2017).

### *3.2.2. Informe de 2021*

La publicidad activa obligatoria del Congreso de los Diputados, a su vez, se articula en diferentes tipos de información. La información institucional, organizativa y de planificación no se extendía a todas las exigencias de la LTBG, ya que no se produjo mención al Registro de Actividades de Tratamiento. En relación con la calidad de los restantes contenidos, el CTBG extrañaba la referencia al momento en que se modernizó la información de las funciones y el organigrama, y resaltó que la normativa aplicable se ubicaba independientemente al apartado de transparencia. La información económica, presupuestaria y estadística publicada por el Congreso en 2021 faltó en su contenido y en su calidad, y es que, además de que algunos datos no se encontraban actualizados, no se publicaron los presupuestos, la ejecución presupuestaria de 2021, las reformas de

convenios, las indemnizaciones entregadas a los Altos por el abandono del cargo ni las licitaciones de contratos de la forma que expresa la LTBG. Por consiguiente, la nota de la publicidad activa del año 2021 fue del 82% (8,2 sobre 10), que resultó similar al del informe anterior (CTBG, 2021d).

La información voluntaria que publicaba el Congreso en 2021 ilustra su orientación hacia el camino de la transparencia, aun cuando una fracción de la misma deriva de otras exigencias legales, como la Resolución de la Presidencia del Cámara Baja de noviembre de 2014 o la normativa de actuación del Parlamento, del 1 de octubre de 2020. En adición a la información manifestada en 2017, el Congreso de los Diputados añadió “el plan de empleo, oferta de empleo público, condiciones de ingreso de los funcionarios del Parlamento, el estatuto del personal y la plantilla orgánica, las consultas más frecuentes y estadísticas sobre accesos al Portal de Transparencia y sobre solicitudes de acceso a la información” (CTBG, 2021d, p. 9).

Con respecto al derecho de acceso a la información pública, el Congreso aceptaba a trámite aproximadamente la totalidad de las solicitudes de acceso. Sin embargo, alrededor del 30% de las resoluciones rechazaban la solicitud, en gran medida porque se referían a cuestiones alejadas del ámbito de derecho administrativo del Congreso, y, otras, al amparo de los límites del artículo 14 LTBG. Con respecto al último, el CTBG desarrollaba la necesidad de publicar la resolución de rechazo que determinara el fundamento concreto de la negativa. Desde la otra perspectiva, el ciudadano ejercía su derecho a través del Portal de Transparencia de la institución, requiriéndose su identificación, correo electrónico conformidad con la política de privacidad. Se trata de un procedimiento rápido y sencillo, que garantiza su accesibilidad (CTBG, 2021e).

### *3.3.3. Informe de 2022*

La evaluación del año 2022 efectuada por el CTBG concentra su contenido en las obligaciones de publicidad activa del Congreso, que se califican con una nota del 92,9% (9,29 sobre 10). El Consejo apreció con satisfacción la implementación de más del 60% de las recomendaciones introducidas durante el año anterior, lo que motivó el aumento de la puntuación en un 4,1% con respecto al reporte de 2021 (CTBG, 2022b).

Así, la Cámara Baja ha incluido plenamente cuatro de las ocho sugerencias del CTBG, relativas a la documentación concerniente a los presupuestos, ejecución presupuestaria,

enmiendas de convenios e indicaciones estadísticas en materia de contratos (aunque estos deberían publicarse en términos relativos sobre el gasto total de contratación). Asimismo, dos de aquellas se han ejecutado de manera incompleta. La primera se refería al emplazamiento de la información, ya que la normativa reguladora del Congreso no se hallaba publicada en su apartado de transparencia, sino en una sección de su página web denominada “La institución”. La otra aludía a la puesta al día de la documentación, pues si bien los datos del portal permanecían actualizados, el CTBG reclamaba la determinación de la fecha en que se revisaron. Finalmente, con respecto a la información institucional, organizativa y de producción, el Congreso no ha divulgado el Registro de actividades de tratamiento, y, en relación con la información económica, no se ha incorporado la información sobre las indemnizaciones que reciben Altos Cargos del Congreso como consecuencia del abandono del cargo, que debe añadirse a la información de las indemnizaciones de los diputados (CTBG, 2022b).

### **3.3. Los grupos de interés**

Como hemos visto, la percepción concebida con la entrada en vigor de las leyes de transparencia interactúa profundamente con el fortalecimiento de la democracia participativa y colaborativa. Sin embargo, este resultado se desdibuja en el interior de los procesos de tomas de decisiones, donde los decisores pierden su condición de administradores de la información para convertirse en uno de sus reducidos propietarios (Anderica Caffarena, 2020). A tal efecto, Anderica Caffarena (2020) expone los motivos de esta opacidad, que giran en torno a cinco pilares interrelacionados. Así, las restricciones establecidas por la ley al derecho de acceso a la información pública, la ausente exigencia de publicidad en los procedimientos decisorios, la carente divulgación de reuniones de sujetos con potestad de decisión, el nulo deber de precisar la personalidad de los individuos reunidos y la inexistente ordenación de la información restringen la información a un determinado grupo de personas.

Así, el peligro de que se produzca aquella contención de la información durante el procedimiento decisorio amenaza cada una de sus etapas. Villoria, Revuelta y Jiménez-Sánchez (2015) relacionan este suceso con la práctica consistente en la elaboración de normas o medidas dinamizadoras de intereses privados, la cual, si bien convive amparada por el ordenamiento jurídico, resulta incompatible con los valores esenciales que delimitan el poder político. De esta manera, el autor se refiere a los grupos de interés o

lobbies, que ocupan el ámbito de políticas en el interior de una nación, impidiendo así a sus gobernantes un desarrollo independiente de determinadas decisiones, entre otras, la labor legislativa de la Cámara Baja.

Como consecuencia de ello, se han estimado un conjunto de documentaciones cuyo conocimiento contempla la garantía de transparencia en los procesos de formulación de políticas públicas y, por tanto, en el procedimiento de elaboración de normas. Así, con adición a las exigencias de publicidad activa establecidas por la LTBG al Congreso de los Diputados, Anderica Caffarena (2020) indica la importancia de incluir las asambleas con los lobbies, los escritos remitidos y expuestos por los grupos de interés, las contribuciones suministradas en las consultas públicas, la información que fundamente cada uno de los pareceres, las declaraciones de colisión de intereses y el fichero de ingreso y abandono de la Cámara.

Paralelamente, las instituciones de la UE han experimentado la presión de los grupos de interés con el propósito de actuar sobre la evolución de sus decisiones desde su comienzo. Por consiguiente, la Unión ha desarrollado tres tipos de prácticas relacionadas con la transparencia, que implican la publicidad de los encuentros de las instituciones con los lobbies, la apertura hacia una supervisión externa y la constitución de un Código de buenas prácticas de obligada observancia para los grupos de presión (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014).

En concreto, la Comisión y el Parlamento Europeos, como consecuencia de sus facultades legislativas, que se desarrollan en un procedimiento escasamente sistematizado y jerarquizado y a disposición de la colaboración de la sociedad, son objeto de una notable influencia exterior. Por esta razón, las instituciones acordaron el 23 de junio de 2011 la constitución de un Registro de Transparencia, de naturaleza voluntaria y de inmediata disponibilidad para los ciudadanos, que manifiesta la identidad de las personas, físicas y jurídicas, que ejercen una influencia en su seno. Adicionalmente, el Parlamento Europeo promulgó el Código de conducta de sus diputados, que, entre otras cosas, incorpora una nueva legislación de huella normativa en virtud de la cual la función legislativa debe complementarse con un escrito que plasme la incidencia de los grupos de presión que han participado en la formulación de las normas (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014).

La conectividad entre la transparencia y los grupos de interés del Parlamento Europeo refleja la importancia de configurar espacios de huella normativa a nivel nacional. De esta manera, se obtiene una individualización de las distintas personas que participan en los pronunciamientos de la Cámaras legislativas, así como la determinación del momento y el lugar en que se produce. Por tanto, la sociedad tiene a su disposición el razonamiento lógico que sigue la evolución de una determinada ley (Anderica Caffarena, 2020).

En la actualidad, este sistema se ha implantado en el Ayuntamiento de Madrid, que debe divulgar de forma activa la documentación que completa a los proyectos de las normas. La utilidad de la huella legislativa se evidencia en el perfeccionamiento de las decisiones públicas, la prevención de las prácticas corruptivas e influencias indebidas, la determinación de tentativas o preparaciones de influjos, la supervisión y revisión más completa de la actividad de las Cámaras y la consideración de un rango más amplio de la ciudadanía en la elaboración de normas (Anderica Caffarena, 2020).

## V. CONCLUSIONES

Con base en el análisis efectuado en el presente trabajo, concluimos con las siguientes consideraciones:

- (a) El ámbito de influencia de la transparencia se extiende hasta el grueso de las instituciones públicas, en virtud de su importancia transversal en la sociedad. Con carácter general, su concreción se efectúa a través de las exigencias de publicidad activa y del derecho de acceso de la información pública, con el fin de tornar, a través de requisitos tangibles, un concepto de notable abstracción y otorgarle una función de valor compartido. No obstante, resulta necesario examinar la magnitud de estas obligaciones para estudiar si abarcan la dimensión de la transparencia.
- (b) La transparencia se ha consolidado como uno de los valores que imperan en el contexto europeo, hallando su fundamento en una triple perspectiva, que persigue otorgar nitidez en las labores de las instituciones públicas, incrementar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos públicos y elevar la calidad de vida de la ciudadanía.
- (c) La relevancia de la transparencia en España, plasmada por medio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se distorsiona ligeramente en relación con aquel planteamiento general como consecuencia del entorno del país, de manera que se aplica como instrumento de adecuada dimensión para facilitar la colaboración ciudadana, reestablecer la legitimidad de la potestad política, incrementar confiabilidad de las instituciones públicas y reprimir las prácticas corruptivas.
- (d) La transparencia, concretada por medio de la LTBG, no debe percibirse como un fin, sino como un medio para alcanzar todos aquellos beneficios que ofrece. Desde este punto de vista, adquiere importancia la actitud de la sociedad, individualmente considerada y como conjunto, para utilizar la transparencia como una herramienta que le permita reivindicar la valía de sus intereses en las decisiones públicas.

- (e) Resulta fundamental insistir en la implantación de un sistema de transparencia exhaustivo y fehaciente en todas las instituciones públicas, atendiendo especialmente a las demandas de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, que aproximan muchos recursos a las necesidades y realidades existentes en los diferentes territorios del país.
- (f) Atendiendo a la perspectiva de la LTBG como un instrumento, su contenido no debe interpretarse rígidamente, sino con miras a alcanzar los objetivos que se pretenden perseguir. Por ello, el texto de la Ley debe permanecer abierto a la modificación y enmienda con el propósito de corregir las deficiencias de su redacción, ajustarse a las necesidades de la ciudadanía española y mantener una coherencia y uniformidad con las restantes normas que conforman el ordenamiento jurídico.
- (g) La calificación de transparencia de cada sujeto sometido a la LTBG se fundamenta en un informe elaborado por el CTBG. Este, si bien se presenta como una autoridad independiente, permanece adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al que deberá supervisar y fiscalizar (Sierra Rodríguez, 2022). Adicionalmente, el presidente se nombra a través de una propuesta ministerial, debiendo reunir la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. No obstante, esta mayoría no garantiza un apropiado volumen de consenso entre los miembros de la Cámara Baja, de manera que una mayoría parlamentaria cualificada, como, por ejemplo, dos tercios, otorgaría a la designación la aquiescencia de un abanico ideológico superior y, por tanto, una separación del panorama político (Álvarez Vélez, 2014).
- (h) El CTBG evalúa favorablemente el compromiso de la Casa Real y el Congreso de los Diputados con la transparencia, que califica actualmente de manera sobresaliente con un 100% y un 90% respectivamente. Resulta imperativo reseñar el incremento de la puntuación del 20% de la Casa Real de 2022 con respecto al año anterior, que supera el aumento del 4% efectuado por el Congreso en ese mismo periodo.

- (i) El margen de mejora del Congreso de los Diputados reside, entre otras cosas, en la actualización de la información y en la estructura de su publicación, exigencias establecidas por el CTBG desde el informe de 2017. A este respecto, reflexionamos sobre la necesidad de introducir un sistema de sanciones con motivo de incumplimiento para garantizar la observancia de los requisitos de la LTBG, más aún con miras a su posible futura reforma.
  
- (j) Las exigencias de transparencia de los órganos constitucionales de la LTBG recaen sobre sus actividades sometidas a derecho administrativo, que sujetan un amplio abanico de informaciones. Sin embargo, este ámbito de aplicación excluye el cometido constitucional que nuestra Carta Magna encomienda a las instituciones, el cual podría considerarse de mayor interés para la sociedad. En este sentido, cabría preguntarse por qué, si bien la Casa Real adquirió la máxima puntuación en los informes de transparencia, existen autores como Bataller i Ruiz (2022) que todavía reprochan la insuficiente nitidez de la institución como para formar una opinión pública crítica y reclaman un incremento de las obligaciones de transparencia.
  
- (k) Por tanto, la transparencia de los órganos constitucionales no debe limitarse a los preceptos de la LTBG, sino que sus disposiciones deben aplicarse conjuntamente con otras herramientas que aspiran igualmente a la transparencia. Nuevamente, el compromiso con la transparencia debe ejecutarse en atención a su fin a través de todos los medios predeterminados para ello.

## **VI. BIBLIOGRAFÍA**

### **1. LEGISLACIÓN**

Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales (BOE 6 de abril de 1968).

Constitución Española.

Reglamento del Congreso de los Diputados (BOE 5 de marzo de 1982).

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE 20 de junio de 1985).

Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey (BOE 10 de mayo de 1988).

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE 27 de noviembre de 1992).

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (BOE 18 de diciembre de 2000).

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (BOE 19 de julio de 2006).

Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE 10 de diciembre de 2013).

Real Decreto 470/2014, de 13 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1368/1987, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes (BOE 19 de junio de 2014).

Normativa sobre regalos a favor de los miembros de la Familia Real, de 1 de enero de 2015.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 2 de octubre de 2015).

Ley 1/2018, de 21 de marzo, de transparencia de la actividad pública (BOCT 29 de marzo de 2018) (BOE 20 de abril de 2018).

Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey (BOE 27 de abril de 2022).

Código de conducta del Personal de la Casa de S.M. el Rey, de 6 de mayo de 2022.

## 2. JURISPRUDENCIA

### **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos núm. 37992/2009, de 14 de abril [versión electrónica – base de datos El Derecho. Ref. EDJ 2009/37992].

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos núm. 81973/2009, de 26 de mayo [versión electrónica – base de datos El Derecho. Ref. EDJ 2009/81973].

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos núm. 107681/2013, de 25 de junio [versión electrónica – base de datos El Derecho. Ref. EDJ 2013/107681].

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos núm. de aplicación 18030/2011, de 8 de noviembre.

### **Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos núm. 12108/2006, de 3 de abril de 2006.

## 3. OBRAS DOCTRINALES

Álvarez Vélez, M.I. (2014). La regulación en España de la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Revista crítica*, (989), 42-47.

- Álvarez Vélez, M.I. y De Montalvo Jääskeläinen, F. (2014). Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España. *Teoría y realidad constitucional*, (33), 353-376.
- Anderica Caffarena, V. (2020). La toma de decisiones públicas: la zona gris de la transparencia institucional. *Revista española de la transparencia*, (11), 75-111. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7591734>
- Arce Janáriz, A. (2013). La transparencia de la ley. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (5).
- Arnáez Arce, M. (2018). Consideraciones sobre la eficacia del régimen jurídico de la transparencia pública en España. *Revista Internacional de éticas aplicadas*, (27), 245-261. <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000224>
- Bataller i Ruiz, E. (2022). La problemática transparencia de la Casa Real: ¿sobrepotección de los poderes institucionales? *Revista española de transparencia*, (14), 79-100. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8458199>
- Caballero Míguez, G. (2007). Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados. *Revista de estudios políticos*, (135), 67-107. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2656307>
- Cabanillas Sanz, M. (2022). La integración de la Casa del Rey en la regulación de la Administración del Estado. *Cuadernos Constitucionales*, (3), 51-75. <https://ojs.uv.es/index.php/cuadernosconstitucionales/article/view/25828>
- Cazorla Prieto, L.M. (2015). El principio de transparencia en el procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados. *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, (56), 69-93.
- Cubo García, M. (2022). Incidencia de la ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la nueva normalidad surgida en la monarquía española. *Revista Estudios Institucionales*, 9(16), 161-184. <https://revistas.uned.es/index.php/EEII/article/view/33958>

- Dabbagh Rollán, V. (2015). La ley de transparencia y la corrupción. Aspectos generales y percepciones de la ciudadanía española. *Revista de ciencias sociales*, (68), 83-106. <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/dabbagh2.pdf>
- Enériz Olaechea, F.J. (2013). El proyecto de Ley de Transparencia: transparencia de la actividad pública y publicidad activa. *Revista Aranzadi Doctrinal*, (1), 21-34. <https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/dossieres-legislativos/En%C3%A9riz%20Olaechea.pdf>
- Fernández Ramos, S. (2013). El acceso a la información en el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Revista aragonesa de Administración Pública*, (14), 233-298. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5527794>
- Guichot Reina, E. (2011). Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas. *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, (170). <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/a1d04f2c5f4e94e441966c1b79f39fa3.pdf>
- Larach, C. (2014). Transparencia y buen gobierno en España. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y bien gobierno. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (13), 255-268. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503856209013>
- Lizcano Álvarez, J. (2013). La nueva ley de transparencia: un importante desafío social. *Consejo general de la Abogacía Española*. <https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/la-nueva-ley-de-transparencia-un-importante-desafio-social/>
- López Fernández, A. y Rey Moreno, M. (2015). Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España. *Revista española de la transparencia*, (1), 50-58. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6130453>
- Matas, J. (2015). La ley de transparencia. ¿Lo es realmente? *Anuario ThinkEPI*, (9), 147-149. <https://doi.org/10.3145/thinkepi.2015.35>

- Montes Fernández, F. (2014). El Consejo de Europa. *Anuario jurídico y económico escorialense*, (47), 57-92.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4639615>
- Ortiz Escobar, D. y Ordóñez Beltrán, S. (2019). Buena administración, transparencia y eficiencia: evidencia de los municipios de Colombia. *Revista digital de Derecho Administrativo*, (21), 179-199.
- Palomares Herrera, M. (2017). Estudio comparado sobre transparencia y derecho de acceso en el ámbito internacional y su influencia en España. *Ius Humani: Revista de Derecho*, (6), 123-153.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5877166>
- Pérez Conchillo, E. (2020). El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental. En C. Montesinos Padilla (coord.), *Setenta años de Constitución Italiana y Cuarenta Años de Constitución Española* (pp. 229-243). Derechos Fundamentales.
- Ruiz López, F. (2014). El movimiento 15M: una aproximación constitucional. *Revista de Derecho Estasiológico - "Ideología y militancia"*, (4).
- Ruiz-Rico Ruiz, G. (2021). La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa. *Revista de derecho político*, (110), 47-78.  
<https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/30328>
- Salvador Crespo, T. (2018). Balance, efectos y propuestas sobre la aplicación de la ley de transparencia en el Congreso de los Diputados. En J. Tudela Aranda (coord.), *Libro Blanco sobre la calidad democrática en España* (pp. 257-278).
- Sánchez de Diego Fernández, M. (2011). Que lo urgente no nos haga olvidar lo importante. El movimiento 15M demanda una ley de transparencia. *Derecom*, (6).  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7680047>
- Sánchez de Diego Fernández, M. (2014). El día después de la ley de transparencia. *Revista jurídica de Castilla y León*, (33).  
<https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/1215245063566/1284319410365/Redaccion>

- Sendín Mateos, J.A. (2020). Transparencia y Secretos de Estado: las restricciones al derecho de acceso a la información en la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y buen gobierno. En C. Montesinos Padilla (coord.), *Setenta años de Constitución Italiana y Cuarenta Años de Constitución Española* (pp. 245-259). Derechos Fundamentales.
- Sendín Mateos, J.A. (2021). El abuso del secreto de estado en la ocultación de las actuaciones ilegítimas de los poderes públicos: el caso español. *Revista española de la transparencia*, (13), 173-191.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8098319>
- Sierra Rodríguez, J. (2022). Enfoques ante una reforma de la Ley de Transparencia. Especial referencia a la transparencia informativa del Gobierno. *Revista española de la transparencia*, (14), 37-56.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8458204>
- Sintes Olivella, M., Yeste Piquer, E. y Franch Puig, P. (2016). La sucesión de Juan Carlos I por Felipe VI. Análisis de contenido de los artículos editoriales publicados por los diarios de Madrid y de Barcelona. *Estudios sobre el mensaje periodístico*, (22), 935-952. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5817940>
- Valle Escolano, R. (2021). La eficacia de la normativa sobre transparencia: percepciones de los responsables municipales en España. *Gestión y análisis de las políticas públicas*, (27), 30-48.  
<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10872>
- Villaverde Menéndez, I. (2019). El marco constitucional de la transparencia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (116), 167-191.  
<https://doi.org/10.18042/cepc/redc.116.06>
- Villoria, M. (2014a). La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, (7), 85-103.
- Villoria, M. (2014b). La transparencia como política pública en el nivel local. *Revista Democracia y gobierno local*, (26/27), 4-16.

Villoria, M., Revuelta, A. y Jiménez-Sánchez, F. (2015). Transparencia y regulación del lobby en Europa y España. *Asociación Española de ciencia política y de la Administración*. <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/12-0/1166/>

Villoria, M. (2018). La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia. *Dilémata*, (27), 1-16. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6543290>

#### 4. OTROS DOCUMENTOS

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (2017). Informe de evaluación del cumplimiento de la transparencia en los órganos constitucionales y reguladores. Madrid.

[https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/informes.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/informes.html)

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (2021a). Evaluaciones. Plan de evaluación 2021. Madrid.

[https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Evaluaciones/2021.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Evaluaciones/2021.html)

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (2021b). Informe sobre publicidad activa de la Casa Real. Madrid.

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (2021c). Informe sobre gestión del derecho de acceso de la Casa Real. Madrid.

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (2021d). Informe sobre publicidad activa del Congreso de los Diputados. Madrid.

Consejo de Transparencia y Buen gobierno. (2021e). Informe sobre gestión del derecho de acceso del Congreso de los Diputados. Madrid.

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (2022a). Informe sobre publicidad activa de la Casa Real. Madrid.

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (2022b). Informe sobre publicidad activa del Congreso de los Diputados. Madrid.

De Borbón, F. (2014). Discurso de proclamación del Rey Felipe VI. *Organización Iberoamericana de la Seguridad Social*. [https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/Discurso\\_de\\_proclamacion\\_del\\_Rey\\_Felipe\\_VI.pdf](https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/Discurso_de_proclamacion_del_Rey_Felipe_VI.pdf)

De Borbón, J.C. (1982). Discurso de Su Majestad el Rey de España en Aquisgrán, al recibir el premio Carlomagno. *Centro Virtual Cervantes*. [https://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca\\_ele/aepe/pdf/boletin\\_27\\_14\\_82/boletin\\_27\\_14\\_82\\_20.pdf](https://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/aepe/pdf/boletin_27_14_82/boletin_27_14_82_20.pdf)

Departamento para la Gestión Pública Efectiva y Organización de los Estados Americanos (2013). El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>

Gobierno Abierto. (2023). Principales conclusiones de los debates del subgrupo de trabajo para la reforma de la ley de transparencia. <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:f784d2f2-2276-4f9f-a817-67e7a8c3ceac/23012023%20CONCLUSIONES%20REUNIONES%20SUBGRUPO%20publicar.pdf>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (s.f.). La Unión Europea. *Hablemos de Europa*. <https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/La-union-Europea.aspx>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2021). España firma el Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos del Consejo de Europa. *Nota de prensa*. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/FUNCION-PUBLICA/24-11-21-NP-CONVENIO-CONSEJO-DE-EUROPA.pdf>

Portal de la Transparencia. Subgrupo de trabajo para la reforma de la ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Foro de Gobierno Abierto. [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html)