La transparencia en los órganos de relevancia constitucional: balance y propuestas

Transparency in constitutionally relevant bodies: assessment and proposals

Alejandra Boto Álvarez

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidad de Oviedo

<https://orcid.org/0000-0002-7616-1236>

RESUMEN: Dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, uno de los aspectos más polémicos es la amalgama de su art. 2.1 f). Tanto que el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) se ha esforzado en varias ocasiones en aclarar la sistemática que subyace en el precepto al presentar su actividad de evaluación, que tiende a englobar a aquellos sujetos en un mismo grupo, a veces junto con otros (órganos constitucionales, de relevancia constitucional, reguladores).

De conformidad con el criterio del CTBG, para este trabajo se considerarán como «órganos de relevancia constitucional»: (i) el Defensor del Pueblo; (ii) el Tribunal de Cuentas; (iii) el Consejo de Estado; (iv) el Consejo Económico y Social, y (v) la Fiscalía General del Estado. Lo que se busca es analizar y comparar el grado de cumplimiento de sus obligaciones de transparencia.

El trabajo se acomete a partir de la información publicada por el CTBG en sucesivas memorias e informes de evaluación, teniendo en cuenta la evolución tanto del desempeño subjetivo como de la propia metodología evaluadora. Así, mientras que los resultados de la primera evaluación (2016) condujeron a considerar a estos sujetos como un ejemplo en la implantación de la transparencia, evaluaciones posteriores (2021) han dado lugar a resultados variopintos, tanto en materia de publicidad activa como, sobre todo, en la gestión del derecho de acceso. Algunos de estos órganos han tenido incluso que someterse a evaluaciones posteriores de seguimiento por presentar bajos niveles de cumplimiento. El análisis culmina con la formulación de diferentes propuestas de mejora en todos los frentes tratados.

Recibido: 23-11-2024

Aceptado: 22-05-2025

ABSTRACT: Within the subjective scope of Law 19/2013, of 9 December, on transparency, access to public information, and good governance, one of the most controversial aspects is the mixture addressed by art. 2.1 f). Indeed, the Council for Transparency and Good Governance (CTBG) has endeavoured on several occasions to clarify the systematic approach underlying the precept when presenting its evaluation activity, which tends to include these subjects in the same group, sometimes together with others (constitutional bodies, bodies of constitutional relevance, regulators).

Following the CTBG's criteria, the following will be considered as 'bodies of constitutional relevance' for this paper: (i) the Ombudsman; (ii) the Court of Audit; (iii) the Council of State; (iv) the Economic and Social Council; and (v) the State Attorney General's Office. The aim is to analyse and compare the degree of compliance with their transparency obligations.

The work is based on the information published by the CTBG in successive summaries and evaluation reports, taking into account the evolution of both subjective performance and the evaluation methodology itself. Thus, while the results of the first evaluation (2016) led to considering these bodies as an example in the implementation of transparency, subsequent assessment (2021) have yielded different results, both in terms of active publicity and, above all, in the management of the right of access. Some of these bodies have even had to undergo subsequent follow-up evaluations due to low levels of compliance. The analysis culminates with the formulation of different proposals for improvement on all the fronts addressed.

PALABRAS CLAVE: evaluación de cumplimiento, órganos de relevancia constitucional, publicidad activa, derecho de acceso, gestión de solicitudes.

KEYWORDS: compliance assessment; bodies of constitutional relevance; active publicity; right of access; handling of request.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. METODOLOGÍA DE TRABAJO: LAS EVALUACIONES DISPONIBLES Y SU ALCANCE. III. EL DEFENSOR DEL PUEBLO. 1. Publicidad activa. 2. Derecho de acceso. IV. EL TRIBUNAL DE CUENTAS. 1. Publicidad activa. 2. Derecho de acceso. V. EL CONSEJO DE ESTADO. 1. Publicidad activa. 2. Derecho de acceso. VI. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. 1. Publicidad activa. 2. Derecho de acceso. VII. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. 1. Publicidad activa. 2. Derecho de acceso. VIII. A MODO DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. IX. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN¹

Dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, uno de los aspectos más polémicos es la amalgama que contiene su art. 2.1 f)². Allí se incluyen sujetos de muy diversa naturaleza, cuyo tratamiento conjunto ha merecido importantes críticas en la doctrina³. Tan controvertida resulta la sistemática del precepto, que el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) se ha esforzado en explicarla al presentar su actividad de evaluación, que engloba la mayor parte de aquellos sujetos en un mismo grupo (bajo la categoría de «órganos constitucionales y de relevancia constitucional»).

No siempre ha sido capaz de mantener, empero, un criterio uniforme y tampoco se ha preocupado siempre por explicar a qué categoría debía reconducirse cada individuo de la muestra. De hecho, hasta el año 2021, a efectos de evaluación, el CTBG incluía en el mismo grupo de los sujetos del art. 2.1 f) de la Ley 19/2013 a los organismos reguladores/autoridades independientes de ámbito estatal⁴. Las razones de la configuración de esa muestra (que constituía el llamado grupo I) se justificaron en su momento por la necesidad de iniciar un abordaje posibilista a falta de la herramienta informática de evaluación que estaba entonces en construcción y por entender que los organismos elegidos eran la representación del Estado al más alto nivel, con mayor carga representativa y con independencia en el ejercicio de su actividad⁵.

Desde 2021, el CTBG desgaja ya el grupo en dos divisiones (Ia: órganos constitucionales y de relevancia constitucional; Ib: órganos supervisores, reguladores y autoridades administrativas independientes). Dentro del primero de estos grupos, el

¹ El presente texto trae causa en la comunicación titulada «Evolución-evaluación de la transparencia en los órganos de relevancia constitucional: de lo ejemplar a lo excelente... con margen de mejora», presentada en el IX Congreso Internacional de Transparencia, celebrado en la ciudad de León durante los días 25 a 27 de septiembre de 2024.

² Allí se hace referencia 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 y las instituciones autonómicas análogas, que se sujetan a las disposiciones de la Ley en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. Esta forma de delimitar también el ámbito objetivo resulta asimismo muy criticada en la academia.

³ Por todos, con gran acidez: ANDREU LLOVET, R. (2022: 441-445).

⁴ Según la memoria de 2017, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y el propio CTBG, que se evaluó por primera vez de forma exhaustiva (aunque sólo respecto de la publicidad activa) en esa anualidad.

⁵ CTBG. Informe de evaluación de los órganos constitucionales y reguladores (marzo de 2017): 6. El informe, como todos los documentos instrumentales aquí manejados puede encontrarse en la página web institucional del CTBG [última consulta, 30 de agosto de 2024].

CTBG ha considerado como «órganos de relevancia constitucional»⁶ el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado y el Consejo Económico y Social, además de la Fiscalía General del Estado⁷. Esos serán los sujetos que se tendrán en cuenta en este trabajo.

Lo que se busca es analizar y comprender el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los órganos seleccionados. Se realiza a partir de la información publicada por el CTBG en sucesivas memorias e informes de evaluación, teniendo en cuenta también la evolución, tanto de su desempeño, como de la propia metodología evaluadora. Por eso se presta atención inicial a esta, para después estudiar el rendimiento en materia de transparencia de los órganos seleccionados, según la conocida dicotomía de publicidad activa y derecho de acceso. La reflexión se cierra con algunas propuestas de mejora a la vista de los hallazgos más relevantes.

II. METODOLOGÍA DE TRABAJO: LAS EVALUACIONES DISPONIBLES Y SU ALCANCE

Ya se ha dicho que este estudio discurre con apego a las evaluaciones técnicas del CTBG⁸, con enfoque específico en los órganos de relevancia constitucional. A su luz se realizará un análisis longitudinal, para después formular una serie de recomendaciones de mejora.

Esta fórmula de trabajo supone una limitación importante de partida, que lleva a renunciar a un enfoque que pudiera explorar la perspectiva comparada fuera de nuestras fronteras. Y es que la metodología empleada en las evaluaciones del CTBG está en gran medida apegada al diseño legal de las obligaciones cuyo cumplimiento examina⁹. Ese marco normativo es, obviamente, propio de cada contexto legislador y el objeto de este trabajo tampoco es cuestionarlo¹⁰. Cualquier comparación global requiere marcos interpretativos comunes¹¹, de ahí que no existan en realidad metodologías definitivas¹². En la medida además en que este estudio se centra en unos sujetos muy concretos dentro de los poderes públicos españoles, lo que se busca es

⁶ CTBG. Memoria de actividades 2019: 193-194.

⁷ La Fiscalía, sin embargo, no aparece mencionada de forma expresa en el art. 2.1.f) de la Ley 19/2013, pero ello no obsta para su condición, según explica el mismo CTBG.

⁸ Si bien, allí donde sea posible, en concreto en relación con la información y configuración de los espacios de la web institucional, se buscará confrontar directamente las conclusiones de la última evaluación con información más actualizada.

⁹ ROS MEDINA, J. L. (2018: 11).

¹⁰ Por eso no es fácil el contraste directo con otros modelos internacionales de evaluación de la transparencia institucional.

¹¹ MEIJER, A., T HART, P. & WORTHY, B., 2015.

¹² Tampoco las métricas e índices son una panacea por sí mismas; aunque no hay duda de su utilidad, sobre todo ante la inexistencia de un régimen sancionador eficaz (CERDÁN ELCID, 2019).

que pueda tener proyección práctica para la mejora de la transparencia en los órganos analizados y también en la propia metodología empleada por el CTBG para las evaluaciones de estos. Queda, pues, pendiente para otra ocasión el análisis de si los hallazgos y tendencias aquí identificados responden a problemas específicos de nuestro sistema o se integran en un desafío global, la contextualización comparada de resultados y la problematización del marco normativo.

En su actividad evaluadora, el CTBG no examina el cumplimiento de todos los sujetos obligados por la Ley 19/2013 con la misma periodicidad, por razones que tienen que ver con los medios disponibles. Tampoco evalúa con la misma intensidad las obligaciones de publicidad activa, para las que existe una metodología hoy ya depurada¹³, que las de gestión de las solicitudes de acceso. De ahí que se aprecie una llamativa desigualdad en el análisis de una dimensión y otra por parte del CTBG, que se refleja también en el presente trabajo¹⁴.

Las instituciones de lo que antes se ha identificado como «grupo I» fueron evaluadas por primera vez en el año 2016, con una metodología aún en construcción y la colaboración de la Fundación ¿Hay Derecho?, mediante la suscripción de un protocolo gratuito de colaboración para fines de estudio¹⁵. Respecto a la publicidad activa,

¹³ Esta metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública (MESTA) se elaboró en colaboración con la extinta Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos (AEVAL), puede verse más información igualmente en la página web institucional del CTBG. Entre otros foros, el sistema se dio a conocer a través de ARIZMENDI GUTIÉRREZ, M. E. (2017: 40-44).

¹⁴ ROS MEDINA, J. L. (2020: 58) identifica una tendencia general al diseño de sistemas de evaluación centrados en el análisis de la transparencia activa y que dejan la otra rama de la transparencia, el derecho de acceso, en lugar secundario, incluso muchas veces sin evaluación ni análisis. En ello puede tener mucho que ver la dimensión procedimental de ese derecho e incluso su discutida naturaleza conceptual (por todos, GUICHOT REINA, E., 2023).

¹⁵ La Fundación realizó la recogida de los datos relevantes para la evaluación a partir del examen pormenorizado de las webs institucionales de cada uno de los sujetos obligados, siguiendo las instrucciones del CTBG. Los datos fueron entregados al Consejo, donde se volvió a repetir la medición con personal propio, en una segunda valoración de los mismos. Finalmente, se realizó una tercera medición por un equipo evaluador experto constituido por la presidenta del CTBG, la directora de su Gabinete y el subdirector general y el subdirector general adjunto de Transparencia y Buen Gobierno del organismo. A continuación, se completó para cada uno de los órganos o entidades objeto de evaluación una ficha individual de medición, que recogía las valoraciones del cumplimiento dado por los sujetos evaluados a cada una de las obligaciones señaladas en la Ley de acuerdo con los atributos y criterios valorativos establecidos en MESTA. La totalización de las valoraciones permitió obtener el índice o porcentaje de cumplimiento de la Ley para cada sujeto. La última fase de los trabajos se dedicó a la interlocución con los distintos organismos estudiados. El equipo evaluador se reunió presencialmente con responsables de alto nivel de cada uno de ellos para contrastar los resultados de las mediciones, aclarar las dudas suscitadas, corregir los posibles errores y, en general, establecer un diálogo excepcionalmente productivo para la aplicación de la Ley 19/2013 en la medida en que permitió el intercambio de recomendaciones y experiencias, el establecimiento de buenas prácticas y la elaboración de líneas y propuestas de mejora.

la evaluación operó en dos niveles diferentes. Un nivel de cumplimiento obligatorio, en el que se valoraba el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa señaladas por la Ley 19/2013 como obligatorias (arts. 6, 7 y 8), y un nivel de cumplimiento voluntario, respecto a la obligación genérica establecida en el art. 5.2 de la Ley de publicar de forma periódica y actualizada la información relevante para garantizar la transparencia de su actividad, sin perjuicio de hacerlo, en todo caso, con la considerada información obligatoria. Los indicadores relevantes de este segundo nivel incluían agendas, órdenes del día, identificación del personal eventual, indemnizaciones devengadas por razón de servicio, obsequios recibidos y, para el caso concreto de nuestros sujetos considerados, la publicación de información sobre su actividad en el ejercicio de sus funciones constitucionales. Para cada nivel se generaba un índice, en escala 0-10 que permitía ordenar a los sujetos estudiados en forma de ranking¹⁶.

En relación con el acceso a la información pública, se establecieron una serie de «características» —indicadores— de la actividad del organismo, deducidas de la Ley, y se valoró el grado de realización de las mismas según una escala de cuatro tramos genéricos: «sin realizar» (0-25 por 100), «escasa realización» (25-50 por 100), «realización considerable» (50-75 por 100) y «realización total» (75-100 por 100).

Desde 2017 hasta 2019 las evaluaciones se limitaron al seguimiento del grado de cumplimiento de las recomendaciones que habían derivado de la evaluación anterior y no existía ninguna para los sujetos del grupo que nos ocupa. En 2020 no se realizaron evaluaciones de cumplimiento por la emergencia sanitaria.

En 2021 se acometería una nueva evaluación pormenorizada respecto a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional¹⁷. En esa anualidad se evaluó tanto el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa como la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública. Lo primero, a través de la metodología MESTA a la que antes se ha hecho referencia, dando ahora lugar a valoraciones porcentuales. Lo segundo, a través de una doble herramienta: (i) el análisis de la actividad generada por aquellas solicitudes a partir de la información proporcionada por las propias instituciones, y (ii) un análisis de la gestión concreta de las solicitudes aplicando la técnica del cliente misterioso, efectuando directamente una solicitud

¹⁶ La cohorte incluía un total de quince sujetos. Eran, además de los diez que se mencionan en el art. 2.1 f) de la Ley 19/2013 (Casa de Su Majestad el Rey, Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Banco de España Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo Económico y Social), la CNMC, la CNMV, el CSN, la AIReF (como entidades reguladoras) y la Fiscalía General del Estado.

¹⁷ Ya desgajados en el subgrupo Ia, según se ha comentado *supra*. Este grupo estaba integrado por diez sujetos: Casa de Su Majestad el Rey, Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo Económico y Social y Fiscalía General del Estado.

de información, todo con recursos propios del CTBG¹⁸. Para cada entidad se emitió un informe provisional y otro definitivo, tras las observaciones y alegaciones que el interlocutor entendiera pertinentes.

Los resultados de la evaluación de 2021 son el informe más completo y actualizado que existe respecto a la actividad de los sujetos que nos interesan. Y es que, en la anualidad siguiente (2022) sólo se prevería: (i) la revisión del grado de aplicación de las recomendaciones derivadas de la evaluación 2021, y (ii) la reevaluación del grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, a través de la evaluación de los portales de transparencia institucional y el análisis evolutivo del denominado índice de cumplimiento de la información obligatoria (ICIO). En 2023 se planificó, en lo que aquí importa, únicamente una tercera evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa para aquellas entidades evaluadas en 2020 y 2021 que seguían presentando bajos niveles de cumplimiento y no habían aplicado adecuadamente las recomendaciones formuladas por el CTBG¹⁹. La revisión del grado de subsanación de los déficits identificados sería la única consideración que el CTBG realizaría a los sujetos de este grupo en el Plan de Evaluación para 2024.

Seguidamente se sintetizan los resultados de cada sujeto, distinguiendo para cada uno su rendimiento según las dos dimensiones clásicas de la transparencia. Con carácter general y previo, es necesario tener en cuenta que, en 2016, el valor medio del índice de cumplimiento de la publicación de la información obligatoria de la Ley por los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y los entes reguladores se situó en 8,50 puntos, y el valor medio del índice de cumplimiento voluntario de la Ley en 5,30 puntos. Es necesario tener estas referencias presentes para valorar mejor las posiciones relativas en los rankings con que se trabajó entonces. Por su parte, la atención prestada por los órganos constitucionales y de relevancia constitucional a las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por los ciudadanos se calificó, por término medio, como considerable en grado máximo (75%).

El análisis del rendimiento de los sujetos de estudio se va a presentar en orden descendente de resultados respecto a la evaluación inicial en materia de publicidad activa obligatoria, y se apreciará que esa «clasificación» permanece en términos ge-

¹⁸ Las limitaciones de MESTA en el análisis del cumplimiento de las obligaciones que conciernen al derecho de acceso ya habían sido puestas de manifiesto en la doctrina: ROS MEDINA, J. L. (2020: 57-58). La información del CTBG no ofrece detalles concretos de la metodología de la técnica del cliente misterioso o su desarrollo práctico. Sobre su aplicación por parte de otros órganos de evaluación del derecho de acceso en nuestro país puede verse el trabajo de CERRILLO I MARTÍNEZ A. (2021).

¹⁹ Eran, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Estado y la Fiscalía General del Estado; precisamente tres órganos de relevancia constitucional, porque los denominados «órganos constitucionales» tuvieron valoraciones mejores. A fecha de cierre del presente trabajo (agosto de 2024), no se ha encontrado en la web del CTBG información sobre el seguimiento de las evaluaciones a estos órganos por parte del CTBG, siendo los últimos datos disponibles los correspondientes con la evaluación de 2022.

nerales inalterada, si bien, con algún altibajo, todos los órganos han ido mejorando sensiblemente en su rendimiento a raíz de las sucesivas evaluaciones. Los avances en relación con el derecho de acceso, sin embargo, parecen inexistentes²⁰.

III. EL DEFENSOR DEL PUEBLO

1. Publicidad activa

En la evaluación inicial de 2016, el Defensor del Pueblo había conseguido una posición muy destacada tanto en materia de cumplimiento obligatorio, con una valoración de 9,31 puntos (ocupando el puesto 6º de 15 totales), como de cumplimiento voluntario, con una puntuación de 8,41 puntos y ocupando la 2ª posición. Era, en ambos casos, el primero entre los sujetos que hemos seleccionado para este trabajo. El CTBG destacaba especialmente la actualización de la información en el portal y el compromiso estratégico con la transparencia. Toda la información se publicaba persiguiendo que fuera sencilla y clara, lo más comprensible posible por parte de los ciudadanos. No solamente en el ámbito del apartado específico de transparencia, sino en toda la página web. Para la institución, subrayaba el CTGB, «toda la página web es transparencia».

En 2021, las tornas parecían cambiar. Inicialmente el ICIO del Defensor del Pueblo se cifró en un modesto 67,6 %, sobre todo por problemas de datación de la información y la remisión a otras fuentes, lo que incumplía el criterio de publicación en formatos reutilizables. Se echaba en falta también la publicación de cierta información necesaria, como el Registro de Actividades de Tratamiento, los contratos menores, las modificaciones contractuales y las estadísticas por procedimientos de adjudicación, el presupuesto en curso y las autorizaciones de compatibilidad para actividades privadas al cese de los altos cargos.

Tras el trámite de alegaciones y observaciones, y habiéndose cumplido algunos requerimientos de modo inmediato, se revisó el índice de cumplimiento hasta situarse en el 77,2 %. Uno de los aspectos más discutidos entre las dos instituciones tenía que ver con la mejor forma de cumplimiento de la publicación de la información contractual: enlace a fuentes centralizadas (perfil del contratante y plataforma de contratación del sector público) o publicación propia adaptada a la transparencia. La solución de consenso pasó por aceptar las remisiones, pero publicando también

²⁰ He barajado seriamente adjuntar a este trabajo un soporte visual adicional, con tablas o gráficos. En último término lo he descartado por varias razones, entre las que destaca el hecho de que no todas las dimensiones de la transparencia son fácilmente cuantificables y, sobre todo, que lo que se busca no es proclamar sin más el «ganador» en una suerte de competición. Lo que se pretende con la comparación es sobre todo extraer enseñanzas para diseñar líneas de mejora.

cuadros-resumen con la información que exige la Ley 19/2013. Ello porque, según el criterio del CTBG, las otras fuentes muchas veces incluyen mucha más información y resultan difícilmente accesibles y manejables para usuarios no familiarizados con ellas.

El ICIO del Defensor del Pueblo en 2022 quedaría ya fijado en un impecable 100%, con una importantísima variación al alza de 22,8 puntos porcentuales. Las 5 recomendaciones que se le habían realizado por el CTBG en 2021 habían sido satisfactoriamente aplicadas. El informe inicial no mereció observaciones ni modificaciones ulteriores.

Un acceso reciente (agosto de 2024) a la información confirma que el compromiso del Defensor del Pueblo en este punto se mantiene. En particular, en el apartado de la información de contratación, aparecen, junto al enlace al perfil del contratante, los meritados cuadros-resumen, debidamente actualizados y datados, en formato Excel. Consta también testimonio sobre el sistema interno de información y muchos datos adicionales sobre la propia actividad del Defensor.

2. Derecho de acceso

En 2016, el CTBG ya destacó que el portal de transparencia del Defensor del Pueblo presentaba un acceso directo a las solicitudes de información pública, con abundante información explicativa, muy sencilla y directa, además de un correo electrónico y un pequeño formulario web para plantear dudas. No existía empero un formulario ad hoc, que el CTBG entendía recomendable en la medida que permite al peticionario exponer sus argumentaciones en un apartado fijo. Frente a ello, los responsables del portal manifestaron algunas dudas, ya que tenían muy contrastado que, en ocasiones, los formularios, aun siendo muy sencillos de cumplimentar, pueden generar rechazo en el ciudadano. Apoyaban su afirmación en la información sobre el comportamiento de los interesados que proporcionaba el sistema analítico con que contaba su web. Especialmente, ese sistema arrojaba información para conocer los desistimientos (la institución tenía cuantificado que solo un 30 % de los ciudadanos finalizaba la tramitación de la queja; un 70 % la iniciaba, pero no la concluía) e incluso ofrecía la posibilidad de que los ciudadanos explicasen cuál ha sido el problema para abandonar.

Como requisitos para la solicitud, únicamente se exigía el nombre, apellidos y un correo electrónico (no el número del DNI). En relación con la atención al ciudadano, al margen del acceso a la información y en el ámbito de las funciones constitucionales del Defensor del Pueblo, el portal disponía de un apartado «Tu queja» donde el interesado podía acceder al estado de su expediente con una clave proporcionada por el propio Defensor. También disponía de un «Área personal», en que

que cada interesado puede conocer cómo se encuentra su expediente, accediendo al mismo mediante unas claves también proporcionadas por el propio Defensor. En ningún momento se exigía firma electrónica.

En 2021 el CTBG revisó el sistema de gestión y tramitación de las solicitudes de acceso en el Defensor del Pueblo, a cargo de la Secretaría General, pero su estudio no pudo ser profundo porque, para la anualidad examinada (2020), la institución refirió que no habían existido solicitudes presentadas. La instada por el propio CTBG como «cliente misterioso», que se había remitido por correo electrónico, nunca fue contestada, lo que llevaba a entender que había sido desestimada por silencio. El CTBG se extrañaba, recomendando la emisión de una resolución expresa. Frente a ello, subrayaba como buenas prácticas, entre otras, que no se exigiera identificación electrónica para la presentación de solicitudes.

En la actualidad (último acceso agosto de 2024), la página web del Defensor informa de que la solicitud se puede presentar presencialmente, por correo electrónico o postal y matiza que es necesario hacer constar la identidad del solicitante verificable a través del DNI o número de pasaporte. Lo que no ofrece es información sobre órganos responsables de la tramitación o plazos de resolución. Existe también un formulario web, que parece ser un medio adicional, aunque puede inducir a confusión respecto a su función real (va precedido de un encabezado que reza «tus dudas») y no contiene un campo para rellenar otros datos que nombre, apellidos y correo electrónico.

IV. EL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. Publicidad activa

En términos relativos, el Tribunal de Cuentas había ocupado tradicionalmente una posición media dentro de la cohorte de comparación. Así, en la evaluación de 2016, era el octavo en el ranking de la información obligatoria, y el noveno en la de publicidad voluntaria. Sus puntuaciones, en todo caso, superaban el aprobado (9,25 y 5,45 puntos sobre 10, respectivamente).

En 2021, el CTBG valoró positivamente el compromiso del Tribunal de Cuentas con la transparencia voluntaria (que alcanzaba a dar publicidad a los informes de evaluaciones externas, los bienes patrimoniales/de interés cultural y las convocatorias de provisión de puestos). También subrayó sus buenas prácticas respecto a la incorporación de textos descriptivos de los contenidos del portal de transparencia; la organización y forma de presentación de la información; la publicación de cuadros-resumen de las informaciones procedentes de fuentes centralizadas, y la

identificación de los responsables y la descripción de las funciones de unidades de su estructura organizativa. En el informe inicial, el ICIO se cifró en un 77 %, principalmente por el escaso uso de formatos reutilizables y por la falta de referencias a la fecha en que se había revisado o actualizado por última vez la información. Además, existía información oficial no publicada (modificaciones contractuales, subvenciones y ayudas públicas concedidas, ejecución presupuestaria actualizada y autorizaciones para el ejercicio de actividades privadas al cese de altos cargos).

Tras las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, en particular respecto a información que no le era obligatorio publicar y los formatos que debían considerarse reutilizables, además de sobre la conveniencia de duplicar información contractual respecto a fuentes centralizadas, el ICIO del Tribunal de Cuentas quedó finalmente fijado en 87,4 %, superando así al Defensor del Pueblo de forma momentánea. El CTBG insistía en la necesidad de publicar información (y, de no existir, así debía referirse); en la publicación de la ejecución presupuestaria por medios distintos a las liquidaciones de presupuestos (para una mayor actualización), y en la necesidad de indicar la fecha de la última revisión o actualización.

El ICIO del Tribunal de Cuentas en 2022 fue del 98,2 %, con una variación al alza de 10,8 puntos porcentuales. Las 3 recomendaciones que se le habían realizado por el CTBG en 2021 habían sido satisfactoriamente aplicadas. Se penalizaba ligeramente la forma y la accesibilidad de la información económica, presupuestaria y estadística. Y es que el CTGB entendía que la mera remisión a la plataforma de contratación del sector público respecto a los «contratos mayores» implicaba una importante dificultad para que los ciudadanos puedan acceder a esa información, dados los problemas de manejo que esa herramienta presenta.

La última visita al portal (agosto de 2024) permite constatar que, además del enlace a la plataforma y de la información estadística, aparecen cuadros-resumen (en pdf) actualizados por trimestre.

2. Derecho de acceso

En 2016 el CTBG había criticado la tendencia del Tribunal de Cuentas a encauzar todas las solicitudes a través de la sede electrónica, requiriendo por tanto identificación y firma electrónica.

En 2021, el CTBG subrayó como buenas prácticas en esta materia la disponibilidad de un espacio específico para presentar solicitudes de información y de un formulario web y el suministro de información adicional, instrucciones o ayudas. Entre ellas, un Acuerdo propio que aclara que la Secretaría General es la unidad responsable de la tramitación de solicitudes y que la resolución corresponde a la presidencia del Tribunal de Cuentas.

En esa evaluación, el Tribunal de Cuentas había referido recibir 35 solicitudes en la anualidad previa, de las cuales 17 habían sido admitidas. Todas las demás, inadmitidas, lo habían sido por la misma causa: información con un régimen específico de acceso, por referirse al ejercicio de las competencias fiscalizadoras o de enjuiciamiento contable, quedando por tanto al margen del ámbito de aplicación de la Ley 19/2013. Algo a destacar es que el Tribunal de Cuentas sólo emitía resolución expresa en menos del 36 % de las solicitudes admitidas, aunque daba acceso también sin emitir resolución. Esto mismo había ocurrido con la solicitud presentada por el propio CTBG como «cliente misterioso» que no mereció ni comunicación de inicio de la tramitación, ni resolución expresa, habiéndosele dado respuesta mediante un mero correo electrónico (suscrito por la Secretaría General) al que se adjuntaba toda la información solicitada en formato Excel.

En cuanto a la facilidad del ejercicio del derecho de acceso, el Tribunal de Cuentas seguía indicando expresamente como medio de presentación de solicitudes la sede electrónica (con certificado digital). Esto vuelve a ser criticado por el CTBG pues, aunque ello no excluye que la ciudadanía emplee otros medios, no siempre tendrá conocimiento de ellos. También se afeaba al Tribunal de Cuentas no ajustarse al procedimiento debido, siendo necesario emitir resolución expresa y notificarlo debidamente.

La visita de agosto de 2024 al portal de transparencia del Tribunal de Cuentas permite constatar que la única forma de presentación de solicitudes que sigue mencionándose expresamente es por medios telemáticos, con certificado electrónico. Adicionalmente, se indican las materias sobre las que es más frecuente la solicitud de información y que se publica directamente en la web (enunciados de ejercicios de pruebas selectivas, información relacionada con la actividad de fiscalización de cuentas y con el enjuiciamiento contable, y régimen sancionador aplicable a partidos políticos). También aparecen publicadas en un espacio propio las resoluciones denegatorias del acceso (con una única resolución, de acceso parcial, datos actualizados a noviembre de 2022) y las estadísticas de la actividad desarrollada por el Tribunal de Cuentas en relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Esta aparece actualizada a julio de 2024. Se trata de una información valiosa y muy bien sistematizada en opinión de quien suscribe. El informe del primer semestre de 2024 indica, por ejemplo, que se han emitido 20 resoluciones: 3 de concesión del derecho, 2 de remisión a otros órganos y el resto de inadmisión a trámite. Además de la información ya mencionada en otros apartados, se indica que en gran medida las consultas son de petición de asesoramiento sobre interpretaciones normativas. Estas tampoco tienen cabida en el derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013. Atendidas las funciones constitucional y legamente encomendadas, el Tribunal no puede ni le corresponde asesorar a los ciudadanos sobre este tipo de cuestiones.

V. EL CONSEJO DE ESTADO

1. Publicidad activa

En 2016, el Consejo de Estado ocupaba la posición 13^a (de un total de 15 entidades) con una puntuación de 6,16 puntos en el ranking de información obligatoria, y la posición 14^a en el de información voluntaria, con una valoración de tan sólo 3,33 puntos.

El informe del CTBG valoraba muy positivamente que el Consejo de Estado hubiera incorporado al portal de transparencia una información amplia, completa y estructurada sobre la actividad originada por su función consultiva (desglosada en dictámenes, memorias, doctrina legal e informes y estudios); ello, no sólo desde el punto de vista de la transparencia, sino también desde el punto de vista jurídico, doctrinal y científico, en la medida en que contribuye a perfeccionar el conocimiento del organismo por parte de los ciudadanos. No obstante, se advertía la existencia de cierto margen de mejora en la publicación de la información porque estaba soportada en formatos escasamente reutilizables y no resultaba del todo actualizada. En relación con los dictámenes, se subrayaba que, como se publican una vez que están finalizados los procesos que originaron la petición (procesos de elaboración normativa o procedimientos administrativos que requieren expresamente la intervención del Consejo de Estado), resulta que cuando por cualquier circunstancia (desistimiento o no aprobación del proyecto administrativo, por ejemplo) dichos procesos no concluyen, el correspondiente dictamen no llega nunca a publicarse. También se sugería la posibilidad de publicar información sobre algunas cuestiones que otros organismos y entes reguladores habían ya incorporado a sus portales, como la agenda de presidencia, los datos del personal eventual al servicio de la institución, los gastos en viajes y desplazamientos, los obsequios recibidos o los vehículos oficiales de los que se dispone.

En 2021, el ICIO por parte del Consejo de Estado alcanzaba según el informe inicial del CTBG un 60,8 %. El principal factor determinante de esa calificación era la falta de referencias en el portal a la fecha en que se revisó o actualizó la información disponible y la publicación de algunas informaciones directamente sobre la web, sin que se cumpla, por lo tanto, el criterio de publicación en formatos reutilizables. El CTBG valoraba positivamente, en cambio, el compromiso del Consejo de Estado con la transparencia voluntaria (que alcanzaba en ese momento ya a dar publicidad al código ético/conducta, sus actas y acuerdos, agendas y parque de vehículos, bienes patrimoniales/de interés cultural y convocatorias de provisión de puestos). Destacaba, además, sus buenas prácticas respecto a la organización y forma de presentación de la información (por la falta de formalidades); la referencia a la información obli-

gatoria que no se publica por no existir actividad en ese ámbito, y la disponibilidad de un espacio específico para presentar solicitudes de información. Pero concluía la necesidad de informar sobre el perfil y trayectoria profesional de todos los máximos responsables del Consejo de Estado; publicar el Registro de Actividades de Tratamiento; informar sobre las modificaciones de los contratos adjudicados, sobre la distribución porcentual en volumen presupuestario de los contratos licitados según su procedimiento de adjudicación y sobre modificaciones de convenios; publicar el presupuesto de 2021; las retribuciones de altos cargos y las autorizaciones de compatibilidad para actividades privadas al cese de altos cargos. También se apuntaba el deber de actualizar toda la información, esté o no sujeta a obligaciones de publicidad activa, y de publicar en el portal de transparencia una referencia a la última fecha en que se revisó o actualizó. Solo de esta manera sería posible para la ciudadanía saber si la información que está consultando está vigente. Finalmente se subrayaba que tendría que ofrecerse toda la información en formatos reutilizables.

El Consejo de Estado no presentó observaciones al informe inicial de evaluación. De oficio por parte del CTBG, gracias posiblemente a las alegaciones de otros órganos como el Tribunal de Cuentas, se revisó el cumplimiento del criterio de publicación en formatos reutilizables, al haberse constatado que el formato utilizado por la web del Consejo de Estado era *html* y que permite tratamiento. También se consideró la no aplicación de la obligación de publicar las autorizaciones para actividad privada al cese de altos cargos, dado que el artículo 15 de la Ley 3/2015, reguladora del alto cargo en la Administración General del Estado no es aplicable a los órganos constitucionales. Finalmente, se reevaluó el cumplimiento de la obligación de publicación de las retribuciones de los altos cargos de la institución que inicialmente se había considerado no cumplida en su totalidad dado que la información publicada correspondía a 2019.

Gracias a ello, el informe final de publicidad activa elevó definitivamente el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la Ley 19/2013 por parte del Consejo de Estado al 71,9 % (aún lejos, no obstante, del Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo).

En la evaluación inicial de 2022, el ICIO del Consejo de Estado se elevó hasta el 81,5 %. Seguían observándose déficits por (i) la publicación de la información sobre perfil y trayectoria de los máximos responsables al margen del portal de transparencia; (ii) falta de publicación del Registro de Actividades de Tratamiento y las modificaciones de los contratos adjudicados, y (iii) problemas de calidad relacionados con la actualización y la indicación de las últimas revisiones.

En esta ocasión el Consejo sí remitió observaciones al informe provisional, apuntando que algunas mejoras estaban ya implementadas, pero no habían podido

apreciarse en el informe provisional por solaparse en el tiempo. Además, destacaba acciones adicionales en pro de la transparencia, como el desarrollo de un buscador a través de lenguaje natural y versiones multilingües de la página web.

Tras considerar esas observaciones y comprobar la actualización de gran parte de la información, el ICIO quedó fijado en un 84,2 %, con una variación al alza de 12,3 puntos porcentuales. De las 9 recomendaciones que se le habían realizado por el CTBG en 2021, había aplicado 5. Seguía estando, no obstante, bastante por detrás del Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo, entre otras cosas porque persistían algunos de los déficits evidenciados en 2021. En particular continuaba publicándose la información sobre perfil y trayectoria profesional de los máximos responsables al margen del portal de transparencia y seguían sin publicarse: (i) dentro del bloque de información institucional y organizativa, el Registro de Actividades de Tratamiento, y (ii) en el bloque de información económica, la información sobre las modificaciones de los contratos adjudicados. Respecto del cumplimiento de los criterios de calidad en la publicación de la información, se insistía en que parte de la información no estaba datada y en que seguía sin publicarse la fecha en que se revisó o actualizó por última vez la información obligatoria publicada en el portal de transparencia.

Una visita al portal de transparencia del Consejo de Estado en agosto de 2024 permite constatar que gran parte de esos reparos están ya solventados, si bien siguen persistiendo algunos problemas de actualización. Así, aunque existen, como buena práctica, informes sobre el derecho de acceso, eran en esa fecha aún los correspondientes al primer cuatrimestre de 2019 (con una sola consulta efectuada y tramitada).

2. Derecho de acceso

En 2016, al Consejo de Estado se le afeaba particularmente no disponer, en el epígrafe «solicitud de información», de un acceso específico a la información pública. No existía, en efecto, un acceso propio para el ejercicio del derecho de acceso distinto de los motores de búsqueda, pestañas y banners de información de la web y de los cauces generales para pedir información a la institución.

En 2021 el análisis del CTBG fue muy limitado en este punto, pero permitió constatar que el Consejo de Estado no publicaba las resoluciones denegatorias de acceso a la información por aplicación de los límites del artículo 14 de la Ley 19/2013 y observar déficits en la gestión de las solicitudes de acceso a la información. Estos derivaban, básicamente, de la confusión existente entre las diferentes informaciones que pueden solicitarse, lo que induce a desistir de la solicitud y funciona como barrera del derecho de acceso. Esto mismo había sido experimentado por el propio CTBG como «cliente misterioso», que no había conseguido de la institución más que una remisión a la página web, cuando lo que se había solicitado no era la consulta de un

dictamen concreto del Consejo allí disponible, sino información pública propia de la normativa de transparencia.

El CTBG resaltaba que, aunque el volumen de solicitudes de información dirigidas al Consejo de Estado al amparo de la Ley 19/2013 sea pequeño, sobre todo en comparación con las relativas a los dictámenes emitidos, deberían habilitarse mecanismos que permitan a las personas responsables de su gestión, necesitadas seguramente de formación, identificarlas y diferenciarlas de otras solicitudes de información, por ejemplo, mediante un registro específico.

VI. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

1. Publicidad activa

En la evaluación de 2016, los resultados de la Fiscalía fueron muy parejos a los del Consejo Económico y Social, situándose como aquel en los últimos puestos del ranking, con tan sólo 20 décimas más de puntuación respecto a la publicidad obligatoria y la misma valoración en la voluntaria.

En 2021, el ICIO quedó fijado inicialmente en un 53,6 %, con reparos que, en parte, sería redundante reiterar, por ser comunes con el resto de los sujetos que estamos analizando (formatos reutilizables, datación). La puntuación especialmente modesta, aunque de nuevo ligeramente mejor a la del Consejo Económico y Social, se debía a la falta de publicidad de varios ítems de información obligatoria. La entidad no realizó alegaciones, como el Consejo de Estado. También como en aquel caso, el CTBG revisó la evaluación inicial de oficio. Aquí, no obstante, la puntuación mejoraría mucho menos, hasta quedar en el 54,8 %.

En 2022, de forma inicial, el CTBG constató que la Fiscalía había aplicado tan solo una de las ocho recomendaciones que se le habían formulado, lo que llevaba a fijar el ICIO en un 63,7 %. Respecto de 2020 se producía un incremento de 8,9 puntos porcentuales, aunque persistían publicaciones al margen del portal, información omitida y déficits de calidad. Esta vez, la Fiscalía remitió unas observaciones muy detalladas, algunas dando cuenta de que los procesos de aplicación de las recomendaciones se habían solapado con la evaluación. El ICIO en cambio no variaría; se valoraban positivamente las recomendaciones que se habían aplicado durante el período de observaciones, pero no se tomaban en cuenta para la evaluación en curso.

2. Derecho de acceso

El CTBG en 2016 ya había alertado a la Fiscalía, como al Consejo de Estado, sobre la necesidad de incorporar en el portal un enlace o acceso específico a la infor-

mación pública, así como tutoriales o instrucciones para su ejercicio. En particular, había subrayado que, aunque existieran canales para la formulación de denuncias y la presentación de reclamaciones y sugerencias, era necesario un apartado específico para ejercer el derecho de acceso a la información pública. Ello es útil también para facilitar la gestión ordinaria de las solicitudes y distinguirla de otras comunicaciones que los ciudadanos dirijan a la Fiscalía.

La evaluación de 2021 volvió a afear a la Fiscalía los mismos defectos. Además, la institución no aportó datos sobre las solicitudes recibidas o su suerte. Sin embargo, la formulada por el CTBG, que se había canalizado a través del buzón electrónico general de atención, había meritado una atención relativamente adecuada, al menos en inicio. Se había recibido primero un acuse de recibo por correo electrónico, donde constaba la fecha de presentación de la solicitud; después, se había recibido un archivo Excel en un nuevo correo electrónico, aunque sin emisión de resolución administrativa propiamente dicha. Disconforme con la información recibida, por entender que no era lo solicitado, el CTBG envió un nuevo correo electrónico, explicando que solicitaba información individualizada y no agregada. Se comunicó de vuelta la Fiscalía, alegando que no era posible por el volumen de datos a tratar (que se cifraban en miles). El CTBG terminó ahí las comunicaciones, pese a constatar que los datos a tratar eran poco más de una docena, pero subrayó que un caso similar real precisaría de un mejor procedimiento. Ciertamente, señalaba, ante una eventual disconformidad del solicitante con la información recibida, sería complicado reclamar o recurrir al no contar con una resolución que indique los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que presentarlos y plazo para interponerlos.

La visita reciente al portal lleva a una agradable sorpresa de evolución en este punto. Existe un acceso específico y fácilmente visible para la solicitud de acceso a la información pública, que conduce no sólo a un formulario, relativamente informal, sino también a un resumen de las solicitudes resueltas hasta la fecha (la última era de diciembre de 2023), indicándose para cada caso: datos de fecha de registro y resolución; órgano a que se dirige; medio de presentación; vía de notificación y sentido de la resolución, con enlace a las resoluciones desestimatorias de conformidad con la Ley 19/2013.

VII. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

1. Publicidad activa

En la evaluación de 2016, el Consejo Económico y Social ocupaba la última posición en el ranking de publicidad obligatoria (con una discreta puntuación de 5,42

puntos) y el puesto 11 de 15 en el de publicidad voluntaria (una posición relativamente mejor, pero con una puntuación de tan solo 3,75 puntos).

En la evaluación inicial de 2021, el ICIO se fijó en un insuficiente 45,4 %, sobre todo por una llamativa falta de publicación de informaciones obligatorias (particularmente en el bloque económico y presupuestario), a lo que había que unir otra serie de reproches comunes con los sujetos que estamos estudiando (formatos reutilizables, datación, Registro de Actividades de Tratamiento, etc.). Tras las alegaciones formuladas, el ICIO mejoró ligeramente quedando fijado en un 48,6 %. Se formularon 14 recomendaciones para la evaluación de seguimiento.

En 2022, el informe inicial constató que de esas 14 recomendaciones se habían aplicado 10. No se publicaba el perfil y trayectoria de los máximos responsables, ni las modificaciones contractuales o las indemnizaciones recibidas al cese y faltaba información de los tan traídos y llevados cuadros-resumen, además de presentarse problemas con la identificación de la última actualización de los contenidos. Aun así, había una sensible mejora del ICIO, con un incremento de 32 puntos porcentuales, fijándose en un 80,6 %, que no varió tras las observaciones remitidas como alegaciones.

Una visita al portal en agosto de 2024 permite comprobar que se ha seguido avanzando, sobre todo incorporándose la fecha de la última actualización.

2. Derecho de acceso

En 2016, el CTBG ya había alertado al Consejo Económico y Social, como al Consejo de Estado y a la Fiscalía, sobre la necesidad de incorporar en el portal ningún enlace o acceso para la solicitud de información pública, así como tutoriales o instrucciones para su ejercicio.

En 2021 siguió apreciándose el mismo problema, no existiendo información alguna de cómo podía ejercerse el derecho de acceso; la única información de contacto era un buzón de correo general. La institución había informado de que no se habían recibido solicitudes durante la anualidad previa, lo que no era de extrañar, dada la nula visibilidad que se le daba en la web; pero tampoco existían datos respecto a la formulada por el mismo CTBG como «cliente misterioso». El propio CTBG apuntaba a que quizás, por desconocimiento y precisamente por la inexistencia de un procedimiento específico, la solicitud no había sido remitida desde el buzón genérico de contacto a la unidad responsable de la tramitación de las solicitudes de acceso. Urgía a poner en marcha un apartado específico, que podría utilizarse también para publicar las resoluciones de conformidad con el artículo 14 de la Ley 19/2013.

La visita de agosto de 2024 al portal permite constatar que aún no se ha implementado esa recomendación.

VIII. A MODO DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Los órganos categorizados como «de relevancia constitucional» se consideran por el CTBG parte de los de mayor nivel institucional en las estructuras del Estado. Deberían jugar por tanto un papel ejemplar y ejemplarizante en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. Que ello sucedía así pareció constatarlo la primera de sus evaluaciones detalladas, pero justo es reconocer que esa valoración global no puede eclipsar problemas concretos, que merecen atención particular. El hecho de que se formara la cohorte de estudio en aquel momento con los órganos constitucionales y con las entidades supervisoras, junto con la aplicación de una metodología aún no depurada, llevó a formular una feliz conclusión diluida por ser agregada, no siempre predicable de todos y cada uno de los órganos de la muestra a título individual.

En general, el desempeño de los órganos de relevancia constitucional en materia de publicidad activa, que es la faceta de la transparencia que ha merecido análisis más profundos y continuos del CTBG, debido al diseño de sus herramientas metodológicas y a la mayor facilidad de contraste directo, es notable, pero no homogéneo. Las evaluaciones más recientes conducen a apreciar que hay claramente un grupo de cabeza excelente (integrado por el Defensor del Pueblo y el Consejo de Estado), siendo necesario un mayor esfuerzo por parte del resto de sujetos.

En materia de derecho de acceso, las evaluaciones del CTBG son, como se ha visto, menos exhaustivas, pero aun así surgen facetas necesitadas de profundos cambios, tanto respecto a la indicación y articulación de los canales para el ejercicio del derecho, como en particular respecto a la gestión de las solicitudes. Sólo el Tribunal de Cuentas y, hoy en día, también la Fiscalía General del Estado parecen preocuparse aceptablemente por la cuestión, dando también publicidad a su actividad en este frente. Aun así, existe un amplio margen de mejora.

En relación con esto último, llama la atención la tendencia a no dictar resolución expresa, cuando, obviamente, su emisión es una garantía para la persona solicitante. Aún llama más la atención que, en el caso del Consejo Económico y Social, siga sin informarse ni darse cauce específico para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en su portal. Se ha visto además que, para las evaluaciones anuales del CTBG, se aportan pocos datos sobre las solicitudes recibidas y que, cuando existen, las muestras son de tamaño muy reducido. Ni siquiera las remitidas por el propio CTBG son tramitadas correctamente, aunque, de nuevo, aquí, hay diferencias considerables entre los diversos sujetos del grupo. En 2021, sólo en la solicitud remitida al Tribunal de Cuentas se obtuvo la información, yéndose en el resto de casos del silencio a una ignorancia que conduce al desistimiento y supone, en mi opinión, una barrera inaceptable al ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

También es cierto, finalmente, que la propia metodología seguida para la evaluación es susceptible de mejoras. Por un lado, respecto a la publicidad activa, porque, como se ha visto, hay reparos respecto a la publicidad obligatoria que se repiten sistemáticamente frente a estos órganos y que realmente tienen que ver o con sus peculiaridades institucionales o con criterios opinables (por ejemplo sobre la duplicación de información desde fuentes centralizadas, sobre lo que debe considerarse formato reutilizable o sobre cómo juegan las obligaciones de transparencia respecto a estos órganos, que no están en la misma posición que las Administraciones). Por otro, porque como los datos existentes sobre las solicitudes de acceso son tan exigüos en cómputo anual, queda afectada la inteligibilidad y comparabilidad externa de las estadísticas de los indicadores. También la información remitida por las propias instituciones es muy dispar e incompleta, lo que hace de la gestión de las solicitudes de acceso y de la presentación de las formas para su ejercicio el mayor reto a afrontar en el corto plazo.

IX. BIBLIOGRAFÍA

ANDREU LLOVET, R., *El acceso a la información pública en España: ¿truco o trato?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

ARIZMENDI GUTIÉRREZ, M. E., «Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA)», *Revista española de la transparencia*, n.º. 4, 2017, págs. 40-44.

CERDÁN ELCID, D., «Un modelo para evaluar las obligaciones de información de las Administraciones: el Índice de Transparencia de Canarias (ITCanarias)», *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, n.º. 12, 2019, pp. 73-91.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Las limitaciones en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública identificadas a través del test de la ciudadana oculta», en VV.AA. (COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A., coord.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 99-130.

CTBG. *Informe de evaluación de los órganos constitucionales y reguladores*, 2017.

CTBG. *Memoria de actividades 2019*.

GUICHOT REINA E., «La naturaleza del derecho de acceso a la información pública», *Revista española de la transparencia*, n.º. 18, 2023, pp. 17-49.

MEIJER, A., 'T HART, P. & WORTHY, B., «Assessing government transparency: an interpretive framework», *Administration & Society*, n.º. 50, vol. 4, pp. 501-526.

ROS MEDINA, J. L., «¿Es MESTA el sistema definitivo de evaluación de la transparencia en España?: Revisión de la aplicación práctica de esta metodología», *Revista española de la transparencia*, n.º. 11, 2020, pp. 45-73.

ROS MEDINA, J. L., «La evaluación de la transparencia en España a debate metodológico: Mesta e Índices de Transparencia Internacional», *Revista internacional de transparencia e integridad*, n.º. 6, 2018, pp. 1-22.