

UNIVERSIDAD DE OVIEDO

Facultad de Comercio, Turismo y Ciencias Sociales Jovellanos

TRABAJO FIN DE GRADO GRADO EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**LA OPACIDAD DE LA TRANSPARENCIA: UN RETO PARA LAS
DEMOCRACIAS**

AUTORA: Rosa Madrid Fuster

Gijón, 28 de junio de 2024

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DEL TRABAJO FIN DE GRADO

(de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.3 del Acuerdo de 5 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo, por el que se aprueba el Reglamento sobre la asignatura Trabajo Fin de Grado de la Universidad de Oviedo)

D.^a Rosa Madrid Fuster,

DECLARO QUE:

El Trabajo Fin de Grado titulado “La opacidad de la transparencia: un reto para las democracias”, que presento para su exposición y defensa, es original y he citado debidamente todas las fuentes de información utilizadas, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

En Gijón, a 28 de junio de 2024

Firmado: Rosa Madrid Fuster

RESUMEN

La Ley estatal 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno creó una reclamación potestativa previa a la vía judicial frente a las resoluciones de denegación de acceso a la información pública. La norma instituyó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como un organismo independiente garante del derecho de acceso a la información ante el que se presentarán estas reclamaciones. Esa misma ley autorizó a las comunidades autónomas para que crearan sus órganos independientes propios y pudieran optar entre atribuir la competencia de resolver estas reclamaciones al órgano estatal o al autonómico correspondiente.

En el presente trabajo se hará un análisis del porqué de la importancia que tiene la transparencia en la actividad de las instituciones públicas, centrándose más en el caso de España. Se mostrarán, a modo de ejemplo, algunas distorsiones encontradas en la información publicada por el CIS en relación con la publicidad activa.

La primera intención era tratar de estimar cuál de estas dos opciones anteriormente mencionadas podría ser económicamente más ventajosa para una comunidad autónoma, partiendo del cálculo del coste de las reclamaciones presentadas ante los Consejos estatales y los autonómicos y comparando ambos. Pero el hallazgo de sucesivos problemas metodológicos determinó que este propósito fuera derivando hasta concluir con un estudio detallado del caso de la comunidad autónoma del Principado de Asturias, y culminar con el objetivo final: verificar si la publicidad activa y la información proporcionada por las administraciones públicas cumplen realmente con la tan proclamada y necesaria transparencia.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. ASPECTOS PRELIMINARES. CONTEXTUALIZACIÓN	7
2.1. LA DESAFECCIÓN POLÍTICA Y EL SURGIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA	7
2.2. LA TRANSPARENCIA COMO PREOCUPACIÓN EN ESPAÑA	8
2.3. EL GOBIERNO ABIERTO. TRANSPARENCIA ACTIVA Y TRANSPARENCIA PASIVA.....	13
2.4. LA SITUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA: UN EJEMPLO	15
3. MARCO TEÓRICO LEGAL.....	20
4. ÓRGANOS DE GARANTÍA AUTONÓMICOS	23
4.1. ÓRGANOS QUE COMPARTEN COMPETENCIAS CON OTRAS MATERIAS	26
4.2. CCAA QUE HAN OPTADO POR SUSCRIBIR CONVENIO CON EL CTBG	26
4.3. CCAA CON CONVENIO SUSCRITO TEMPORALMENTE	27
4.4. CCAA CON ÓRGANO INDEPENDIENTE AUTONÓMICO.....	27
4.5. CCAA EXCLUIDAS DEL ESTUDIO: ISLAS BALEARES Y CASTILLA-LA MANCHA.....	28
5. PROBLEMAS METODOLÓGICOS.....	28
6. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS	32
6.1. CUESTIONES PRELIMINARES	32
6.1.1. CTBG de Asturias: dotación presupuestaria.....	33
6.1.2. Figura de enriquecimiento injusto. Atribución de competencia para la autorización del gasto	34
6.2. ESTIMACIÓN PARA EL PRINCIPADO DE ASTURIAS EN 2021	35
6.3. ESTIMACIÓN PARA EL PRINCIPADO DE ASTURIAS. AÑO 2023.....	38
6.4. SITUACIÓN ACTUAL DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DEL PRINCIPADO.....	42

7. CONCLUSIONES.....	44
BIBLIOGRAFÍA	46
ANEXO I. TEXTO DE LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN	56
ANEXO II. COMUNICACIÓN DEL ESTADO DE TRAMITACIÓN	57
ANEXO III. NOTIFICACIÓN DE LA RESPUESTA	60

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIPBG) ha creado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) como un organismo independiente que tiene, como una de sus finalidades, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Para ello, ha creado una reclamación potestativa previa a la vía judicial frente a las resoluciones desestimatorias de acceso a la información pública (en adelante se hará referencia a estas como reclamaciones), que cualquier persona puede plantear ante este órgano estatal. A su vez, ha autorizado a las comunidades autónomas (en adelante CCAA) para que puedan optar entre atribuir esta competencia al CTBG o a un órgano independiente que ellas hayan creado, en los supuestos que la ley regula.

En este TFG se presenta una aproximación al concepto de transparencia, así como a su importancia en los tiempos actuales y, también, se muestran algunos ejemplos de sus distorsiones. En un principio, se trataba de estimar cuál de las dos opciones anteriormente mencionadas podría resultar económicamente más ventajosa para una comunidad autónoma. Para ello, se pretendió calcular el coste que supusieron las reclamaciones presentadas durante un año ante los órganos autonómicos y compararlo con los establecidos en los convenios con el CTBG estatal. Pero, al analizar los órganos autonómicos, se encontró una heterogeneidad que no permitió determinar el coste concreto, como se detallará más adelante.

Por tanto, se decidió limitar el análisis a aquellas comunidades que tenían suscrito convenio con el CTBG y hacer una estimación sobre la opción económicamente más ventajosa para la comunidad autónoma. Puesto que este trabajo comenzó en 2023, se decidió que el año de referencia fuera el 2022, pero ciertas dificultades metodológicas obligaron a elegir el año 2021. A pesar de ello, se descubrieron otras incidencias que tampoco permitieron la extracción de conclusiones válidas.

Finalmente, se procedió a hacer un estudio de la situación de Asturias, por ser esta la última comunidad que se encuentra en proceso de transición entre la encomienda de gestión al CTBG y la institución de su propio órgano independiente, que ha sido creado por la ley de transparencia del Principado de Asturias y se encuentra en proceso de constitución actualmente. Además, se encontró una información de carácter económico relacionada con este órgano y, a este respecto, se solicitó información, pero la respuesta obtenida no fue la que se esperaba.

En este trabajo se mostrarán todas las cuestiones encontradas que supusieron una distorsión del objetivo inicial de este. Se comenzará con un análisis del porqué de la importancia de la

transparencia y la preocupación por esta en España y, también, se mostrará algún ejemplo de distanciamiento de ella en la publicidad activa. Seguidamente, antes de mostrar la situación en la práctica, se presentará un marco teórico legal.

En el epígrafe cuarto se hará un breve análisis de la heterogeneidad de los órganos autonómicos y de dos comunidades autónomas con características especiales y, en el posterior, se detallarán los problemas metodológicos y se ilustrarán otras incongruencias que se han detectado en relación con la publicidad activa.

En el apartado final, se analizará el caso de Asturias y las peculiaridades que desembocaron en el objetivo final de este trabajo: comprobar si la publicidad activa y la información que devuelven las administraciones son todo lo transparentes que debieran ser.

2. ASPECTOS PRELIMINARES. CONTEXTUALIZACIÓN

A las democracias actuales les toca vivir unos tiempos bastante agitados. Cuestiones como las crisis económicas sucesivas, la corrupción, las pandemias o las guerras han cambiado la visión que la sociedad de nuestros tiempos tiene sobre el estado de bienestar y, además, están provocando la progresiva implosión de estos sistemas políticos. En las últimas décadas se viene observando un fenómeno de distanciamiento de la ciudadanía con respecto a la política en las democracias tradicionales y de nuevo surgimiento, existe una percepción generalizada de que los políticos no representan los intereses de los ciudadanos que genera desconfianza en las instituciones gubernamentales y parlamentarias y en el modo de actuar de los políticos elegidos en las urnas, lo que se conoce como desafección política.

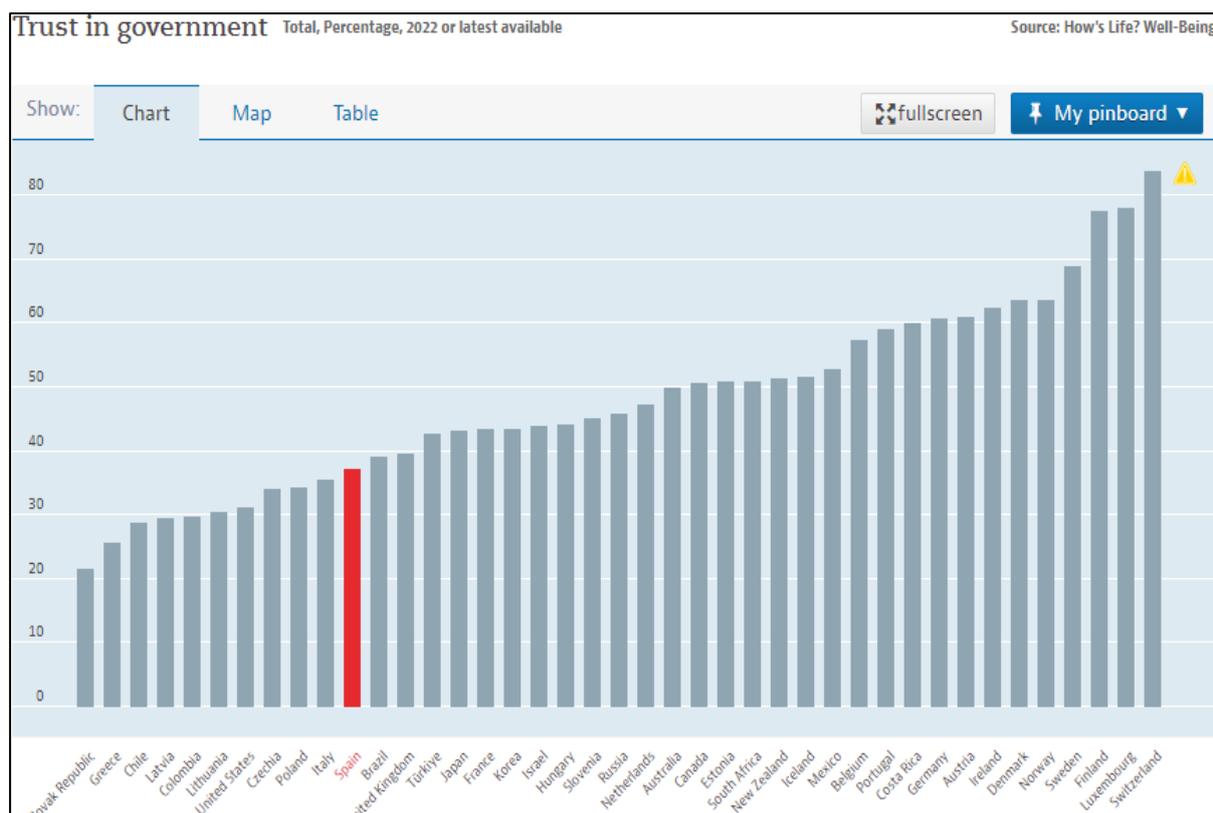
2.1. LA DESAFECCIÓN POLÍTICA Y EL SURGIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA

La desafección política se entiende como la falta de interés o confianza en el sistema político por parte de la ciudadanía. Se trata de un sentimiento negativo hacia aquello que se refiera tanto a la política como a “un sistema que se muestra incapaz de afrontar las demandas y necesidades de los ciudadanos” (Megías y Moreno, 2022, pg. 105). La desafección se hizo notablemente visible desde la crisis de 2008 y no solo no se ha reducido desde entonces, sino que “los niveles medios de desafección política se han incrementado tras la crisis, y no han vuelto a sus anteriores niveles a pesar de la recuperación económica.” (Megías y Moreno, 2022, pg. 104). El aumento de este distanciamiento ha traído como consecuencia la elaboración de multitud de estudios y debates por los efectos negativos que la desafección tiene en los sistemas democráticos, como pueden ser el aumento en el absentismo electoral o “el crecimiento del populismo, la pésima consideración de los actores políticos o la percepción negativa de la democracia” (Megías y Moreno, 2022, pg. 118). Siguiendo estos

análisis, se puede concluir que tratar de recuperar la confianza de la ciudadanía en el sistema político resulta de gran interés e importancia para los gobiernos.

Para comprobar el grado de confianza de algunos países de todo el mundo en sus gobiernos nacionales la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor, llevó a cabo en 2022 una encuesta en la que se reflejaba que, en España, menos de un 40% de la población confiaba en el Gobierno.

Gráfico 2.1.1. Confianza de los países en su gobierno nacional



Fuente: página de la OCDE

Lo anteriormente expuesto tiene gran importancia, puesto que la transparencia se presenta como una herramienta fundamental para tratar de recuperar esa confianza. A continuación, se analizará la situación en España.

2.2. LA TRANSPARENCIA COMO PREOCUPACIÓN EN ESPAÑA

La Fundación Rafael Pino tiene como uno de sus objetivos contribuir a la formación de los dirigentes y a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. En 2017 encargó al Gabinete de Estudios Analistas Socio Políticos una reunión de expertos sobre la desafección política, su alcance, causas y remedios¹ en la que se establecieron como algunos de sus

¹ https://frdelpino.es/investigacion/wp-content/uploads/2020/04/EP3_desafeccion-politica-vf2.pdf.

indicadores la evolución de la confianza en las instituciones, el desinterés por la política y la autoeficacia política, entendida esta como la percepción de la capacidad de uno mismo para entender lo suficiente los asuntos políticos o para tener influencia sobre ellos. Según lo manifestado en el encuentro, desafección y autoeficacia política estarían inversamente relacionadas: cuanto menor sea una, mayor será la otra.

Con la finalidad de comprobar la situación de estos indicadores en España, se analizaron varios estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante CIS), que desarrolla, entre otras funciones, la realización de estudios para el análisis científico de la sociedad española, de acuerdo con los principios de objetividad y neutralidad en su actuación y de respeto a los derechos de los ciudadanos². En relación con el primer indicador, la confianza de la población española en las instituciones en octubre de 2023 era inferior al cinco en todas ellas excepto en la Constitución de 1978 que alcanzaba un 6,59, en un intervalo de puntuación entre 1 y 10, de acuerdo con el estudio n.º 3424.

Gráfico 2.2.1. Confianza en las instituciones en España en 2023. Media aritmética expresada en %

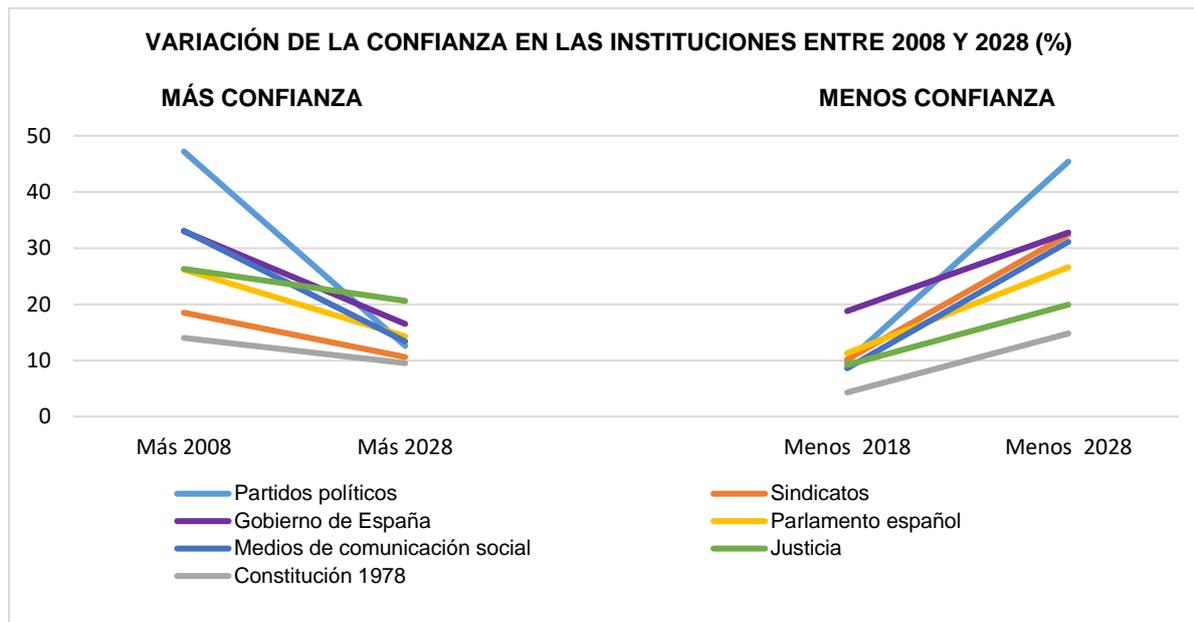


Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos del estudio n.º 3424 del CIS, pregunta n.º 4

Con la información extraída de las preguntas 5 y 6 del mismo estudio, se elaboró un gráfico con la variación de la confianza de la población española en estas instituciones entre los años 2018 y 2028, cinco años antes de obtener los datos y la perspectiva que tiene la ciudadanía sobre la confianza que le merecerán cinco años después. De su análisis se desprende la evidencia de que las instituciones han ido perdido progresivamente la confianza que en ellas tenía la población española, quien opina que, cinco años después, le inspirarán menos confianza todavía.

² Ministerio de la Presidencia. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Gráfico 2.2.2. Variación de la confianza en las instituciones en España de 2008 a 2028



Fuente: elaboración propia. Datos extraídos del estudio n.º 3424 del CIS, preguntas n.º 5 y 6

En lo que a los otros dos indicadores se refiere, el desinterés por la política y la autoeficacia política, se analizaron varios estudios del CIS y, de acuerdo con estos datos y, considerando los porcentajes de acuerdo con las frases como “Poco o nada interesados en política”, “La política es tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que pasa”, “Los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo” y “Esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales”, se puede concluir que los ciudadanos tienen la percepción de que los políticos se centran principalmente en sus intereses personales y no se preocupan por la gente “como yo” y que, de forma progresiva, desconfían más de los representantes electos porque sienten que los representan cada vez menos. De lo anteriormente expuesto se pudo comprobar que el 60,6% de la población encuestada cree que el principal motivo de desconfianza en los políticos es la corrupción de algunos/as políticos/as y en segundo lugar, con un 23,6% estaría la prioridad que los/las políticos/as dan a sus intereses personales³.

En la pregunta 11 del estudio del CIS n.º 2930 se consultaba a la población acerca de su opinión sobre 6 afirmaciones relacionadas con los partidos políticos, para lo que tenían que manifestar si estaban de acuerdo o en desacuerdo con cada una de ellas. Para simplificar la representación gráfica y la interpretación del gráfico 2.2.3. que se muestra en la página siguiente, se sumaron los porcentajes para las respuestas Muy de acuerdo y De acuerdo y, por otra parte, los porcentajes para las respuestas Muy en desacuerdo y En desacuerdo. De este modo, solo quedaron tres categorías: Desacuerdo, Ni de acuerdo ni en desacuerdo y De

³ Datos del CIS, <https://www.cis.es/>, entre otros, la pregunta n.º 10 del estudio n.º 2930.

acuerdo, no incluyendo otras como No sabe, No contesta, o similares. También se han resumido las afirmaciones en la leyenda de la forma que sigue:

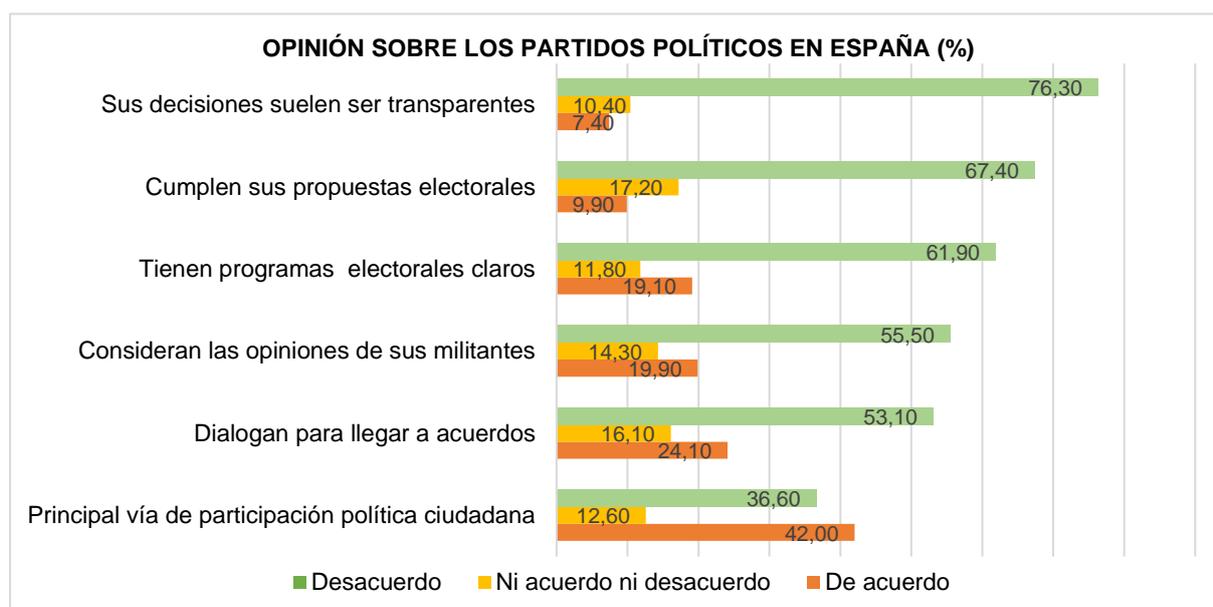
Tabla 2.2.1. Resumen de las afirmaciones

Texto de la pregunta	Resumen
Los partidos políticos poseen programas electorales claros y diferenciados	Tienen programas electorales claros
Las decisiones tomadas en los partidos políticos suelen ser transparentes	Sus decisiones suelen ser transparentes
Los partidos políticos tienen en cuenta las opiniones de sus militantes a la hora de tomar decisiones	Consideran las opiniones de sus militantes
Los partidos políticos llevan a cabo las propuestas contenidas en sus programas electorales	Cumplen sus propuestas electorales
Los partidos políticos suelen ser dialogantes para intentar llegar a acuerdos políticos	Dialogan para llegar a acuerdos
Los partidos políticos son la principal vía a través de la cual la ciudadanía puede participar en la vida política	Principal vía de participación política ciudadana

Fuente: elaboración propia con los datos del estudio N.º 2930 del CIS, pregunta n.º 11

Los datos representados en el gráfico reflejan que la población española no está conforme con la mayoría de estas afirmaciones, pero se considera especialmente destacable el hecho de que el 76,30% de la población está en desacuerdo con que los partidos políticos tomen las decisiones de forma transparente, lo que confirmaría que la sociedad percibe una falta de transparencia muy elevada. Parece evidenciarse que la opacidad de la actuación de las administraciones deriva en una falta de credibilidad por parte de la ciudadanía y en un distanciamiento de las instituciones o, lo que es lo mismo, produce un aumento de la desafección política.

Gráfico 2.2.3. Opinión sobre los partidos políticos en España en %



Fuente: elaboración propia con los datos del estudio n.º 2930 del CIS, pregunta n.º 11

En la ya mencionada reunión de expertos en materia de desafección política encargada por la Fundación Rafael Pino, se consideraban como causas de este fenómeno las crisis económicas profundas y el hecho de que se tarde mucho en recuperar el crecimiento, la percepción ciudadana de un aumento de las desigualdades económicas, los ciberataques e incluso una guerra de bulos, desinformación o agitación a través de las redes sociales que implicarían a los medios de comunicación que suponen una amenaza global para la libertad y para la democracia⁴ (Sábada y Salaverría, 2022). A este respecto, de acuerdo con el Eurobarómetro de otoño de 2023, un 87% de los españoles es consciente de que las noticias falsas son un problema para la democracia en general y un 68% desconfía de la información sobre asuntos políticos obtenida en las redes sociales⁵. Más adelante se volverá a mencionar este Eurobarómetro, en relación con la información pública. A su vez, se apuntaban como posibles remedios para esta desafección las reformas institucionales para combatir la corrupción, la renovación de los partidos políticos e, incluso, la profesionalización de la función pública. Cabe destacar que analizar estos aspectos en profundidad no es la finalidad de este trabajo, sino hablar sobre la información pública, los organismos independientes autonómicos y la transparencia.

En 2011, en el marco de una crisis financiera, económica y social, con un porcentaje de paro juvenil muy elevado y grandes recortes en lo público, se puso de manifiesto “el agotamiento de algunos conceptos e instrumentos políticos que habían cristalizado en la Transición Española: el papel de los partidos políticos (...) el rol de la sociedad civil (...) [y] la idea de participación” (Monge et al., 2021). Continuando con las afirmaciones de esta socióloga y politóloga española, muchos de estos problemas señalados por el 15 M en 2011 no parecen de fácil resolución y siguen vigentes, como ocurre con la falta de democracia interna en los partidos, la transparencia y rendición de cuentas de la política o la desafección ciudadana, entre otros.

Es de asumir que quienes administran bienes o intereses ajenos deben rendir cuentas de su buen hacer y de su gestión, y esto no excluye en modo alguno a quienes han sido elegidos representantes de la ciudadanía y que, como tales, resultan ser los gestores de los bienes y derechos de esta. De todo lo expuesto hasta ahora parece concluirse que existen, en consecuencia, nuevos retos, y que resulta de vital importancia para los gobernantes y administradores públicos, renovar su legitimidad y aumentar su credibilidad haciendo uso de herramientas como la transparencia, que les permitan cumplir estos objetivos.

En junio de 2009 la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado aprobó en Lisboa la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en

⁴ <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/LaLuchaContraLaDesinformacion.aspx>.

⁵ Eurobarómetro otoño 2023 pg. 16 y 17.

la Gestión Pública⁶ que fue adoptada en Estoril por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, siendo España uno de los países que la suscribió. En este documento se determinaban unas pautas para “estimular la democracia participativa, la inclusión social y el bienestar de los pueblos de Iberoamérica” (Carta Iberoamericana; Consideración final, p 14) y en ella se entendían el acceso a la información como un derecho necesario para garantizar otros derechos como el de participación ciudadana en la gestión pública, y la transparencia como un principio que debe orientar la relación de la Administración con la ciudadanía⁷.

La transparencia se definía ya en 2016 como “un arma para combatir dos males característicos de las sociedades actuales: en primer lugar la corrupción y, en segundo, la desafección ciudadana hacia las instituciones públicas” (Dabbagh, 2016, pg. 83) y su regulación normativa evolucionó desde una época concreta “de una profunda crisis de confianza política, institucional y económica (...) que colocaron la transparencia en la agenda política de forma no sólo nominal sino efectiva” (Guichot, 2014, pg. 20). La transparencia se consideraba como una herramienta y como “un gran instrumento de prevención de la corrupción, el despilfarro y las decisiones irresponsables” (Martínez, 2015, pg. 15) y resulta fundamental para que exista la participación, la colaboración y la rendición de cuentas, así que se ha convertido en “uno de los valores fundamentales de las democracias del siglo XXI y en una de las imágenes más invocadas por los representantes políticos y más reclamadas por la ciudadanía y los miembros de la sociedad civil organizada” (Martín et al., 2021, pg. 14).

Pero también en todo lo relativo a ella hay “mucho de moda y de marketing” (Martín, 2018, pg. 282). En cuanto moda, ha estado presente tanto en la agenda política como en muchas reformas legislativas llevadas a cabo desde hace años. A pesar de esto “empieza a perder fuerza y a dejar paso a nuevas prioridades (...) tras un tiempo en que parecía la solución a todos los males que rodeaban a la Administración -corrupción, ineficiencia del gasto público, desapego ciudadano, carencia de legitimidad de las instituciones- (...)” (Martín et. al, 2021, pg. 16).

Se pueda o no considerar como una moda, está claro que la transparencia se ha convertido una cuestión de gran relevancia en las sociedades actuales junto con el Gobierno Abierto.

2.3. EL GOBIERNO ABIERTO. TRANSPARENCIA ACTIVA Y TRANSPARENCIA PASIVA

Si bien el concepto de Gobierno Abierto no está acuñado en la normativa, este se entiende como una nueva forma de gobernar. Es una concepción del gobierno y la administración que sitúa a la ciudadanía en el centro como protagonista de la relación (Delgado, 2021) y que

⁶ Resolución n.º 38 del "Plan de Acción de Lisboa".

⁷ Art. 40 y 42 2 de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

establece con esta una comunicación efectiva permanente a través la transparencia y el acceso a la información pública, la participación y la colaboración⁸.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) se fundó en 2011 como una iniciativa internacional de carácter voluntario con el objetivo de asegurar compromisos de los gobiernos para que las Administraciones Públicas actúen con transparencia, fomenten la colaboración y la participación ciudadana, rindan cuentas y sean inclusivas⁹. Para ello, establece un sistema de planes de acción para cada país miembro por el que cada Estado debe adquirir unos compromisos concretos para avanzar en el Gobierno Abierto. España se adhirió en 2011, lo que supuso la entrega de una carta de compromiso y un plan de acción del Estado español con los que se respaldó la Declaración de Gobierno Abierto inicial. Posteriormente, en su primer Plan de Gobierno Abierto 2012-2014, se recogió como uno de sus compromisos más importantes la aprobación de una ley de transparencia (Delgado, 2021), la LTAIBG.

En la actualidad, nuestro país está inmerso en el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 aprobado el 29 de octubre de 2020¹⁰, en el que se estructuran diez compromisos que asumen las Administraciones públicas, uno de los cuales de los ellos resulta ser la mejora de la transparencia y rendición de cuentas¹¹. En la Guía de Gobierno Abierto, documento en el que “se materializan los objetivos de la Administración General del Estado, de otras Administraciones públicas y de la propia sociedad civil para consolidar la transparencia y el acceso a la información pública de la ciudadanía” (Martín et. al, 2021, pg. 7) se expone que la transparencia activa y pasiva equivale a la publicidad activa y al derecho de acceso a la información pública.

La transparencia activa obliga a las Administraciones Públicas a difundir la información relevante para garantizar la transparencia de su actividad sin esperar una solicitud concreta de los administrados; esta información deberá ser publicada de forma clara, estructurada y comprensible en los ámbitos de relevancia y, una parte de esta se referirá a cuestiones de índole económica, presupuestaria y estadística¹². En lo que se refiere a la transparencia pasiva, la LTAIPBG reconoce “el derecho de acceso a la información pública como complemento de la obligación de publicar proactivamente determinada información en poder de las Administraciones Públicas” (Martín et al., 2021, pg. 20).

A pesar de lo anteriormente expuesto, existe un matiz diferenciador entre la transparencia y el acceso a la información pública porque este último “puede entenderse como el instrumento

⁸ Guía de Gobierno Abierto.

⁹ Información extraída de la página de la OGP. <https://www.opengovpartnership.org/>

¹⁰ IV Plan de Gobierno Abierto en España.

¹¹ https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/documentos_IVPlan.html.

¹² Preámbulo II, párrafo segundo y art. 5.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, LTAIPBG.

en poder de la ciudadanía para forzar a los órganos públicos a suministrar información. Por su parte, la transparencia es la consecuencia de dicha acción, convirtiendo a los poderes públicos en más transparentes” (Abad, 2023, pg. 151).

Con el presente trabajo se pretende realizar un análisis de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública desde una doble perspectiva crítica y práctica, lo que no es óbice para una breve referencia al marco teórico legal que resulta indispensable en un trabajo académico como este. La visión crítica, que era uno de los planteamientos iniciales, se ha visto agudizada con la aproximación a la práctica real de la transparencia en nuestro país. Por ello, antes de pasar al epígrafe siguiente, se hará una referencia a ciertos hallazgos encontrados al consultar informes del CIS como los que se han manejado hasta ahora y que, desde un punto de vista más subjetivo, parecen un ejemplo claro de la importancia de que la transparencia sea “real”, más allá de las apariencias.

2.4. LA SITUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA: UN EJEMPLO

Para mostrar la situación de la transparencia activa en España, se analizaron los datos ofrecidos por el CIS en el barómetro de marzo de 2024 (estudio n.º 3445) para elaborar un gráfico con las respuestas obtenidas en la pregunta 11, ¿Cuál es, a su juicio, el principal problema en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?

Imagen 2.4.1. Barómetro del CIS de marzo de 2024

CIS		Estudio n.º3445. BARÓMETRO DE MARZO 2024			Marzo 2024
Pregunta 11					
¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero? (RESPUESTA ESPONTÁNEA). (MULTIRRESPUESTA).					
	Primer problema	Segundo problema	Tercer problema	TOTAL	
La crisis económica, los problemas de índole económica	10,7	11,6	6,7	29,0	
El paro	7,9	6,5	3,6	18,0	
El mal comportamiento de los/as políticos/as	10,4	4,5	1,9	16,8	
El Gobierno y partidos o políticos/as concretos/as	11,0	2,5	1,3	14,9	
Los problemas relacionados con la calidad del empleo	5,1	6,1	3,6	14,8	
La corrupción y el fraude	6,1	3,7	2,5	12,4	
Lo que hacen los partidos políticos	6,4	2,6	2,0	11,0	
Los problemas políticos en general	6,0	2,6	1,8	10,5	

Fuente: datos del estudio n.º 3445 del CIS

Puesto que la simple inspección de cualquier dato no permite extraer conclusiones válidas es necesario realizar comparaciones que permitan un análisis significativo para entender su relevancia, hay que compararlo con otros datos. De este modo, una puntuación de 26 por sí misma no indica nada pero, si se pone en relación con una puntuación máxima, facilita una comprensión precisa y correcta de la información que se analiza. En el caso que nos ocupa,

las puntuaciones se expresan en porcentajes, como se indica en la nota B del apartado NOTAS del mencionado estudio y, al analizar más a fondo los datos, se detectaron algunas informaciones inconsistentes.

En primer lugar, la cuarta columna (TOTAL) contiene las sumas de los porcentajes de las tres categorías precedentes, primero, segundo y tercer problema. Por una parte, no se comprende muy bien cuál es la finalidad de este cálculo puesto que son categorías mutuamente excluyentes. Si un ítem resulta ser el primer problema, no puede ser el segundo o el tercero, aunque ambos puedan tener idéntica puntuación en alguna ocasión, por lo que este total no ofrece ninguna información relevante.

En segundo lugar, se detectó que algunas de las sumas que se publican se alejan bastante de la cantidad correcta, como se puede apreciar en las imágenes 2.4.2. y 2.4.3. y, puesto que no parecía que se tratase de erratas, se calcularon los sumatorios de las cuatro columnas para comprobarlo.

Imagen 2.4.2. Errores advertidos en la suma de las categorías del estudio del CIS

CIS					Marzo 2024
Estudio nº3445. BARÓMETRO DE MARZO 2024					
		Primer problema	Segundo problema	Tercer problema	TOTAL
	El terrorismo internacional	-	0,2	0,0	0,2
	La Monarquía	0,0	0,1	-	0,2
	Otras respuestas	0,7	1,3	1,2	3,2
	Ninguno	0,3	1,8	3,4	0,3
	N.S.	4,0	5,9	9,5	4,0
	N.C.	0,4	6,4	20,7	0,4
	(N)	(3.931)	(3.931)	(3.931)	(3.931)

Fuente: pregunta n.º 11, estudio 3445 del CIS, pg. 7

Imagen 2.4.3. Comprobación de los sumatorios del CIS

64	Ninguno	0,3	1,8	3,4	5,5
65	N.S.	4	5,9	9,5	19,4
66	N.C.	0,4	6,4	20,7	27,5
67	TOTAL	100,1	99,8	100	299,9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la pregunta 11 del estudio 3445 del CIS

El resultado obtenido en las tres primeras categorías era de aproximadamente 100% y, en la columna TOTAL casi 300%, lo que resulta esperable por tratarse, respectivamente, de las sumas de porcentajes y de la suma de las tres columnas anteriores; sin embargo, a simple vista el estudio parece querer indicar que el tamaño de la muestra, N=3.931 personas, es el sumatorio en los cuatro casos. Sumar porcentajes y mostrar el resultado en unidades (tamaño de la muestra) no es coherente ni en materia algebraica ni estadística, además, puede inducir a error poner 3.931 debajo de la columna TOTAL, puesto que parece que es una cuarta categoría aparte.

El ítem con mayor porcentaje en la columna “Primer problema” es “el Gobierno y partidos o políticos/a concretos/as” (imagen 2.4.1.) pero, puesto que el CIS presenta los resultados de las encuestas ordenados por la suma de las puntuaciones acumuladas, una primera lectura indicaría algo muy diferente: que la población española percibe que el principal problema que existe actualmente es “la crisis económica, los problemas de índole económica”, dejando por debajo los problemas relacionados con los aspectos políticos.

Para comprobar si esto se trataba de un hecho aislado, se hizo un análisis para el que se tomaron en cuenta los barómetros del CIS desde noviembre de 2023 a marzo de 2024 y se elaboró un gráfico que compara la evolución de la puntuación obtenida en la categoría Primer problema (percepción de la ciudadanía), y la puntuación acumulada de la suma de las tres categorías para los ítems elegidos (presentada por el CIS). Para simplificar la representación y la interpretación solo se escogieron cinco ítems de respuestas relacionadas con la desafección que se han resumido en la leyenda de la forma que sigue:

Tabla 2.4.1. Resumen de los ítems de respuesta elegidos

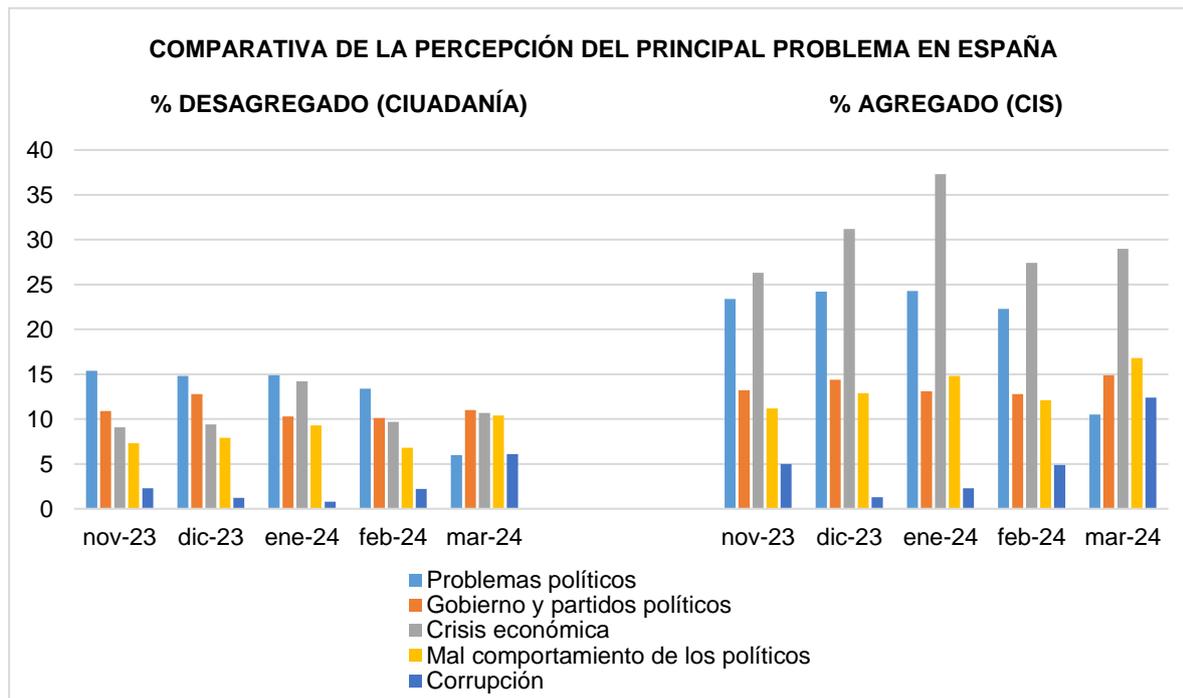
Texto de la respuesta	Resumen
El Gobierno y partidos o políticos/as concretos/as	Gobierno y partidos políticos
El mal comportamiento de los/as políticos/as	Mal comportamiento de los políticos
La crisis económica, los problemas de índole económica	Crisis económica
Los problemas políticos en general	Problemas políticos
La corrupción y el fraude	Corrupción

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la pregunta 11 del estudio 3445 del CIS

Cabe mencionar que el repunte en enero de 2024 en la importancia de la crisis económica, que deja por debajo al Gobierno y los aspectos políticos, podría explicarse en el contexto del incremento cíclico, propio de esas fechas, de la deuda en los hogares debido al aumento del gasto en épocas navideñas y la actualización de los precios de algunos servicios, como puede ser el aumento del IVA en las energías. Pero el análisis e interpretación de este asunto no es la finalidad de este trabajo, sino las cuestiones referentes a la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y los organismos autonómicos garantes de este.

Es apreciable la distinta realidad que reflejan ambas representaciones en el gráfico 2.4.1. que se muestra debajo, de acuerdo con los datos acumulados (información ofrecida por el CIS), el principal problema siempre es la crisis económica, cuando la ciudadanía valora como el primer problema “los problemas políticos en general” en casi todos los barómetros, excepto en el de marzo de 2024, que resulta ser “el Gobierno y partidos políticos” por delante de la crisis económica, aunque la diferencia entre ambos sea pequeña.

Gráfico 2.4.1. Comparativa de la percepción del principal problema en España



Fuente: elaboración propia con datos de barómetros del CIS

Para tratar de evitar interpretaciones incorrectas, se hizo consulta en la RAE y se comprobó que los términos principal y primero son sinónimos¹³, así que se puede concluir que las personas que accedan a esta información clara, estructurada y comprensible pueden llegar fácilmente a una conclusión errónea sobre cuál es, en realidad, el principal problema a juicio de la ciudadanía porque, de forma reiterada, parece ser la crisis económica y los problemas de índole económica.

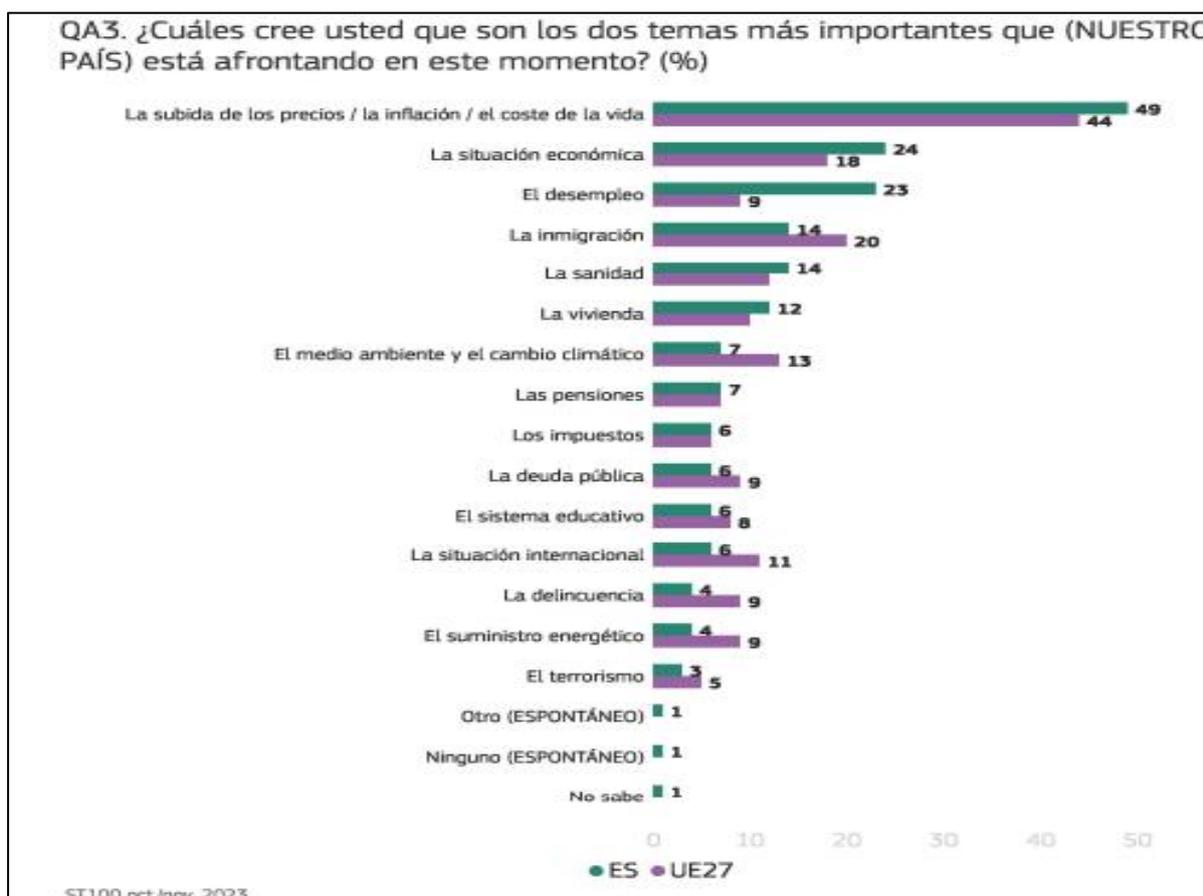
Se podría entender que se trata de una forma torticera de cumplir con la obligación legal en materia de publicidad activa, porque sí cumple con el mandato de ofrecer información de acceso público, pero mostrar los datos de esta forma puede producir una visión sesgada de la realidad. No es lo mismo ser el principal/primer problema percibido, que ser el problema con más puntuación acumulada en tres categorías diferentes, dato que no aporta ninguna información relevante. De este modo, aquellas personas que no dispongan de conocimientos apropiados sobre estadística podrían llegar a tener una percepción distorsionada. En aras de la transparencia que se presume en materia de información pública, esta debería ser un reflejo fiel de la realidad que pretende ilustrar.

En relación con lo anteriormente expuesto y retomando el Eurobarómetro de otoño de 2023 como se había indicado con anterioridad, en el informe nacional de España se publica la información extraída de los datos extraídos en la pregunta QA3 de este informe “¿Cuáles cree usted que son los dos temas más importantes que (NUESTRO PAÍS) está afrontando en este

¹³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.7 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [13-04-2024].

momento?”. Los resultados se muestran de forma clara y comprensible acorde con la realidad, porque ofrece un gráfico de barras que compara la puntuación obtenida en España (color verde) y en la Unión Europea (color púrpura) para cada ítem de una lista cerrada de respuestas. En el texto del informe se detalla que el problema principal percibido por la población española es la subida de precios/la inflación/el coste de la vida y, en segundo lugar, la situación económica y el desempleo, al mismo nivel (Eurobarómetro otoño 2023, pg. 7), aunque es necesario destacar que en la lista cerrada de respuestas no se incluyen los problemas políticos ni aspectos de la política nacional en general.

Gráfico 2.4.2. Eurobarómetro, informe nacional de España



Fuente: Eurobarómetro, informe para España

En el Eurobarómetro también se indica que, de acuerdo con el barómetro mensual del CIS, las repuestas de los españoles con respecto al principal problema al que se enfrenta España son muy variadas, pero en primer lugar se encuentra “la crisis económica, los problemas de índole económica” (37 %), seguido de “los problemas políticos de índole general” (31 %) y en tercer lugar el paro (26 %)” (Eurobarómetro Standard 100, otoño 2023, pg. 7). Para corroborar estos datos, se consultó el estudio n.º 3423 del CIS mencionado en este informe, y se constató que los datos se muestran agrupados como se ha indicado anteriormente y, al igual que sucedía en el caso ya analizado, el primer problema no era ese sino “los problemas políticos en general”, con un 19,2%.

CIS					Octubre 2023
Estudio nº3423. BARÓMETRO DE OCTUBRE 2023					
Pregunta 5					
¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?					
(RESPUESTA ESPONTÁNEA). (MULTIRRESPUESTA).					
	Primer problema	Segundo problema	Tercer problema	TOTAL	
La crisis económica, los problemas de índole económica	12,9	15,7	8,7	37,3	
Los problemas políticos en general	19,2	7,4	4,2	30,9	
El paro	9,2	10,5	5,9	25,6	
El mal comportamiento de los/as políticos/as	8,1	2,9	1,5	12,4	
Los problemas relacionados con la calidad del empleo	3,7	5,0	3,5	12,1	
El cambio climático	1,8	3,8	4,8	10,3	
El Gobierno y partidos o políticos/as concretos/as	7,6	1,1	0,7	9,5	
La sanidad	0,7	3,7	4,8	9,2	

Fuente: datos del estudio n.º 3423 del CIS

Lo relatado hasta aquí parece manifestar que una verdadera transparencia no es solo una cuestión formal, es decir, no debe limitarse a difundir datos, sino que requiere consistencia estadística y homogeneidad instrumental para que esos datos verdaderamente resulten comprensibles para la ciudadanía, reflejen la realidad y no ofrezcan una visión distorsionada de esta. Habrá más ocasión de manifestar otras fallas del sistema de transparencia a lo largo de este trabajo, ahondando en una visión crítica que pretende ser constructiva. Pero antes de ver la situación en la práctica, es necesario prestar atención al marco teórico legal.

3. MARCO TEÓRICO LEGAL

La Constitución Española de 1978, como norma suprema del ordenamiento jurídico español, no regula de forma específica la transparencia, pero establece los principios de actuación de los poderes públicos y dispone que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, con determinadas excepciones¹⁴. El Estado tiene la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, así como las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas¹⁵ y, en el ejercicio de dichas competencias, configuró la transparencia como un principio general de actuación de las administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos en el año 1992¹⁶.

Como se ha expuesto con anterioridad, la adhesión de España a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011 supuso el compromiso adquirido de aprobar una ley de transparencia, que se materializó en la aprobación en 2013 de la LTAIPBG, aunque el proceso para su desarrollo reglamentario comenzó en 2014 y todavía no está completado once años después. A pesar

¹⁴ Art. 105.b CE.

¹⁵ Art. 149.1.1ª y 149.1.18ª CE.

¹⁶ Art. 3.5 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

de esto, en este periodo de tiempo se ha ido percibiendo la necesidad de una reforma de esta ley hasta el punto de que, dentro del IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024, una de las acciones contenidas en el eje relacionado con la transparencia y la rendición de cuentas plantea esta reforma como mejora del marco regulador¹⁷. Sin embargo, ambos proyectos se encuentran todavía en desarrollo a fecha actual, según se puede comprobar en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado¹⁸.

La transparencia debe ser uno de los ejes fundamentales de toda acción política junto con el buen gobierno y la buena administración, según reza el preámbulo de la LTAIBG. Para facilitar el ejercicio de este derecho, la ley ha establecido un procedimiento dinámico¹⁹ y ha creado una reclamación que sustituye a los recursos administrativos previos a la vía judicial y que debe respetar siempre las normas en materia de recursos (Martín, 2018, pg. 285-286). Este hecho está fundamentado en el art. 112 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, que lo autoriza en determinados casos²⁰.

Las reclamaciones se formularán por cualquier persona ante las denegaciones expresas o presuntas de solicitudes que se amparan en el derecho de acceso a la información, tienen carácter potestativo y son previas a la impugnación en vía contencioso-administrativa²¹. La LTAIBG atribuye la competencia para tramitar y resolver estas reclamaciones al CTBG y Buen Gobierno, organismo público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que actúa con independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones²².

A pesar de esto, las CCAA tienen sus propias competencias, entre las que se encuentra reconocida como exclusiva la organización de sus instituciones de autogobierno²³ y, haciendo uso de ella, previamente a la entrada en vigor de la LTAIBG y en el respeto de los límites que marca la legislación básica del Estado, algunas de ellas habían regulado la transparencia. Desde la publicación y entrada en vigor de la ley estatal, las CCAA han ido aprobando o actualizando leyes de transparencia y acceso a la información pública. Galicia y Navarra aprobaron nuevas leyes posteriores a la ley estatal y derogaron la normativa anterior; sin embargo, las Islas Baleares y Extremadura no han aprobado leyes nuevas y siguen manteniendo las primeras. El País Vasco, no obstante, no ha aprobado todavía su propia ley de transparencia, aunque existe un proyecto de ley aprobado en Consejo de Gobierno a finales de 2023²⁴, tal y como se indica en la tabla 4.1.

¹⁷ Guía de Gobierno Abierto, 47-48.

¹⁸ Proyecto de reforma de la LTAIBG y proyecto de Real Decreto de desarrollo reglamentario de la LTAIBG.

¹⁹ Sección 2ª, Ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Art. 17 a 22 LTAIBG.

²⁰ Art. 112 Ley 39/2015.

²¹ Art. 24 LTAIBG.

²² Art. 24, 33 y 34 LTAIBG.

²³ Art. 2 y 148.1 CE.

²⁴ Proyecto de Ley de Transparencia, aprobado en Consejo de Gobierno el 29-11-2023.

A su vez, en el uso de la autorización que les concede la ley estatal, casi todas las CCAA han regulado órganos independientes específicos de garantía para la resolución de las reclamaciones presentadas, siempre que estas hayan sido dictadas por las Administraciones autonómicas y su sector público o por las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial²⁵. La ley de transparencia estatal no ha configurado un modelo institucional homogéneo y las CCAA los han dispuesto con estructuras heterogéneas, asignándoles distintas funciones y materias de control.

Es necesario mencionar que la Ley 39/2015 especifica que la sustitución de los recursos administrativos por otros procedimientos de impugnación se autorizará por ley, y las reclamaciones se tramitarán ante órganos colegiados no sometidos a instrucciones jerárquicas. Esto indica dos características que deben tener los órganos resolutorios de las reclamaciones: colegialidad e independencia. En lo que se refiere a la primera, se ha podido comprobar en el análisis de los órganos autonómicos que no todos cumplen este requisito de colegialidad. Así sucede con Canarias, donde el Comisionado de Transparencia es un órgano unipersonal que está adscrito al Parlamento canario²⁶. Por otra parte, Andalucía y Asturias han constituido órganos colegiados aunque la competencia para conocer de estas reclamaciones, la han atribuido a sendos presidentes, como sucede con el propio CTBG estatal. Cabe mencionar que el Consejo de Transparencia asturiano todavía no ha sido constituido, aunque sí está creado por la ley de transparencia del Principado de Asturias. Por tanto, estos órganos de carácter resolutorio unipersonal “no están exentos de riesgos para su independencia, tales como la concentración de responsabilidad en el presidente ante presiones externa [sic] o que su actuación no sea neutral” (Rubio e Ibartz, 2021, pg. 228). Por otro lado, las leyes autonómicas que no respetan este criterio de colegialidad del órgano independiente “podrían incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la normativa estatal” (Martín, 2018, pg. 293).

Para garantizar la característica de independencia de los órganos resolutorios, sería necesario que no dependan orgánicamente de las instituciones a las que tienen que controlar, que los órganos dispongan de recursos financieros propios y suficientes para el ejercicio de sus competencias, que puedan participar en la elaboración de sus presupuestos y, también, que sus miembros perciban remuneración por su desempeño, como refiere Martín (2018). Lo cierto es que estas autoridades se han constituido en un contexto de crisis económica que se ha caracterizado por la contención del gasto público, como argumentan Martín (2018) y Rubio e Ibartz (2021); esto supone que, en casi todos los modelos, se carezca de esta independencia económica, que sus recursos estén determinados por otros órganos de naturaleza parlamentaria o administrativa, sobre cuyas decisiones deberá resolver las reclamaciones que

²⁵ Art. 24 y D.A. 4ª LTAIBG.

²⁶ Art. 62, Ley 12/2014, de 26 de diciembre.

se presenten, y que no se establezcan remuneraciones para los miembros del órgano o que solo se prevean indemnizaciones o dietas. Por tanto, en este contexto en el que no se contemplaba el aumento del gasto público, la falta de recursos económicos, humanos y materiales “puede suponer un riesgo para el cumplimiento de las funciones atribuidas a estas autoridades de transparencia” (Rubio e Ibartz, 2021, pg.246).

Por tanto, pueden identificarse diferentes escenarios que se van a detallar a continuación.

4. ÓRGANOS DE GARANTÍA AUTONÓMICOS

A pesar de que el análisis de los órganos independientes autonómicos se puede hacer desde varias perspectivas, el presente trabajo se va a centrar en aquellos que están constituidos y ejercen la potestad de conocer de las reclamaciones, así como los que tienen suscrito un convenio con el CTBG por distintos motivos y otros casos particulares, pretendiendo así evidenciar las circunstancias que motivaron el cambio de la finalidad de este TFG: el análisis de la transparencia en la actuación de las administraciones públicas autonómicas en materia de información pública.

En la tabla 4.1 se muestran las CCAA, los órganos con competencia para resolver las reclamaciones y la normativa reguladora de la transparencia y de los órganos autonómicos, si la hubiere. Para obtener la información, las consultas se hicieron en un periodo limitado entre las fechas 20 de enero de 2023 y 20 de abril de 2024 a causa de un cambio reciente en la normativa de la Comunidad de Madrid que se considera de interés mencionar.

En diciembre de 2023, se aprobó la ley 16/2023 de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, en la que se han regulado algunos cambios en el Consejo de Transparencia y Participación, ya extinto, que ha pasado a denominarse Consejo de Transparencia y Protección de Datos²⁷. Por un lado, se han unido las funciones de transparencia y protección de datos, siguiendo el ejemplo de la comunidad de Andalucía, con la dificultad ya mencionada de los escasos límites entre el derecho de acceso y la protección de datos personales. Por el otro, las modificaciones introducidas parecen suponer una vuelta atrás en materia de transparencia por el retroceso en la independencia que el Consejo debe tener, puesto que ha dejado de depender orgánicamente del parlamento madrileño y se ha creado como un órgano administrativo dependiente de la Consejería de Presidencia, contra la que se pueden presentar reclamaciones. De igual modo, no se exige dedicación exclusiva a sus miembros, ni estos tendrán derecho a remuneración, con excepción de su presidente. Para que las autoridades de control sean realmente independientes, “no pueden depender orgánicamente (...) (de) la

²⁷ Art. 8, Ley 16/2023, de 27 de diciembre.

institución a la que tienen que controlar (...) Deben contar con medios personales y económicos suficientes para ejercer sus funciones” (Blanes, 2023)²⁸. La ley de transparencia madrileña “no simplifica el organismo, como reza su título, sino que le resta independencia y poder” (Civio, 2023)²⁹.

Todas las búsquedas se hicieron con el mismo patrón en el explorador Chrome, introduciendo el nombre de la comunidad autónoma + portal de transparencia. Se tomó en consideración siempre el primer resultado devuelto.

- El nombre de la comunidad autónoma contiene un hipervínculo al portal de transparencia.
- El nombre de la ley autonómica en materia de transparencia contiene un hipervínculo a la versión consolidada.
- El nombre del órgano independiente contiene un hipervínculo a su portal.
- La normativa reguladora del órgano contiene un hipervínculo a la versión consolidada.

Tabla 4.1. CCAA, órganos independientes de transparencia y normativa reguladora

CCAA	Órganos independientes de transparencia	Normativa
Andalucía	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (art. 43)	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
Aragón	Consejo de Transparencia de Aragón (art. 37)	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón Decreto 32/2016, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y de Funcionamiento del Consejo de Transparencia de Aragón
Canarias	Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias (art. 58)	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública
Cantabria	CTBG del Estado (convenio) ³⁰	Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública
Castilla y León	Comisionado de Transparencia de Castilla y León (art. 11) La Comisión de Transparencia (art. 12) Procurador del Común	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León

²⁸ <https://miguelangelblanes.com/2023/11/21/la-muerte-civil-del-consejo-de-transparencia-de-la-comunidad-de-madrid/>.

²⁹ <https://civio.es/novedades/2023/11/21/un-enorme-paso-atras-en-la-transparencia-de-la-comunidad-de-madrid/>.

³⁰ El Consejo de Transparencia de Cantabria será creado por una ley de Cantabria (previsto art. 33).

Castilla-La Mancha	Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (art. 61) ³¹	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (DOCLM 27-07-2023)
Cataluña	Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña Sindic de Greuges: publicidad activa	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho a la Información Pública Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges
Comunidad de Madrid	Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (art. 72) ³² Consejo de Transparencia y Protección de Datos ³³	Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (modificada por Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid) Acuerdo de 15 de noviembre de 2021, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid
Comunidad Foral Navarra	Consejo de Transparencia de Navarra (art. 63)	Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno Decreto Foral 31/2023, de 22 de marzo, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro de Participación Ciudadana
Comunidad Valenciana	Consejo Valenciano de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana (art. 47)	Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015 y regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
Extremadura	CTBG del Estado (convenio)	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura
Galicia	Comisionado de la Transparencia (art. 32)/ Valedor del Pueblo ³⁴ Comisión de Transparencia de Galicia (art 33)	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno Resolución de 5 de julio de 2016, por la que se dispone la publicación del Reglamento Comisión de Transparencia Resolución de 1 de diciembre de 2016, por la que se dispone la publicación de la modificación del Reglamento interno de la Comisión de la Transparencia de Galicia Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo de Galicia
Islas Baleares	CTBG del Estado (convenio) Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears

³¹ “El presente Reglamento de Organización y Funcionamiento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha. También será publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.” Disposición final única. Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. Fecha de publicación: 27-07-2023.

³² Fecha de constitución: 20-12-2020. Extinto desde enero de 2024.

³³ Creado por el art. 8 de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid.

³⁴ Se le atribuyen las funciones del Comisionado de la Transparencia.

	Información Pública de las Islas Baleares ³⁵	Decreto 1/19, de 11 de enero, regulador de la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública ³⁶
La Rioja	CTBG del Estado (convenio)	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja
País Vasco	Comisión Vasca de Acceso a la información pública ³⁷	Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública ³⁸
Principado de Asturias	CTBG del Estado (convenio) Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias ³⁹	Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés
Región de Murcia	Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida en las normas autonómicas, el BOE, los portales de transparencia de las CCAA, de las páginas web de los organismos autonómicos y la del CTBG estatal

4.1. ÓRGANOS QUE COMPARTEN COMPETENCIAS CON OTRAS MATERIAS

Existen tres CCAA que han unido la competencia en materia de transparencia con otras diferentes. Dos de ellas, con el desarrollo de la del Defensor del Pueblo, atribuyendo en sus leyes de transparencia autonómica las funciones del Comisionado de Transparencia al Procurador del Común⁴⁰, en el caso de Castilla y León, y al Valedor de Pobo en el caso de Galicia⁴¹. La tercera comunidad es Andalucía, que ha unido la transparencia con la protección de datos por la ley autonómica competente asignando ambas competencias al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía⁴². Sin embargo, estos aspectos están íntimamente relacionados, teniendo en cuenta que realmente existe una “extraordinaria dificultad para definir los límites del derecho de acceso frente a otros derechos y bienes jurídicos, como la protección de datos personales (...)” (Fernández, 2020, pg. 23).

4.2. CCAA QUE HAN OPTADO POR SUSCRIBIR CONVENIO CON EL CTBG

Las comunidades de Extremadura y La Rioja han optado por suscribir un convenio con el CTBG estatal para atribuirle la resolución de las reclamaciones. Ninguna de las dos ha creado

³⁵ En suspenso mientras dure el convenio. DF2ª Decreto 47/2021, de 3 de diciembre, por el que se crean y regulan la Comisión Interdepartamental de Gobierno Abierto, la Comisión Técnica de Transparencia y la Comisión Técnica de Datos Abiertos

³⁶ En suspenso mientras dure el convenio. DF2ª Decreto 47/2021.

³⁷ Creada por el Decreto 128/2016.

³⁸ Art. 3. Su única función es “resolver las reclamaciones que se presenten (...) en relación con las denegaciones presuntas o expresas de las Administraciones públicas y demás entidades (...)”

³⁹ Creado por el art. 63 de la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, no está regulado ni constituido a fecha de elaboración del presente trabajo.

⁴⁰ Art. 11, Ley 3/2015, de 4 de marzo.

⁴¹ Art. 32, Ley 1/2016, de 18 de enero.

⁴² Art. 43, Ley 1/2014, de 24 de junio.

un órgano autonómico específico en su normativa, pero esto no supone, en ningún caso, la renuncia a la competencia autonómica, puesto que solo se transfiere la gestión, resolución y notificación de las reclamaciones que se puedan presentar.

4.3. CCAA CON CONVENIO SUSCRITO TEMPORALMENTE

A fecha de elaboración del presente TFG, algunas comunidades no han renunciado a su competencia en esta materia, sin embargo, tienen suscrito temporalmente un convenio con el CTBG como es el caso de las comunidades de Castilla-La Mancha, Islas Baleares, el Principado de Asturias y Cantabria. Las tres primeras, tienen pendiente la constitución de sendos órganos independientes específicos, mientras que Cantabria está pendiente de la creación por ley autonómica de su Consejo de Transparencia, de acuerdo con lo regulado en el art. 33 de su ley de Transparencia de la Actividad Pública⁴³.

No obstante lo anterior, a fecha de presentación del trabajo, de acuerdo con la normativa autonómica, en la comunidad castellano-manchega se constituyó el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha con fecha 4 de septiembre de 2023 y el convenio con el CTBG dejó de estar vigente a partir de noviembre de 2023.

4.4. CCAA CON ÓRGANO INDEPENDIENTE AUTONÓMICO

El resto de CCAA han creado un órgano independiente específico en su ley autonómica, sin embargo la heterogeneidad es la nota principal en sus diseños y dificulta cualquier tipo de clasificación. Cabe destacar dos características para mostrar esta variedad: por un lado, la mayoría son órganos colegiados con diferentes números de miembros aunque también los hay unipersonales, y por el otro, casi todos tienen atribuida únicamente las funciones en materia de transparencia, aunque algunos se integran en organismos ya existentes y las comparten con otras de diferente naturaleza.

De todo este análisis parece concluirse que no iba a resultar posible hacer un cálculo fiable del coste de la resolución de las reclamaciones a causa de diversas dificultades, como por ejemplo, la dificultad de separar los costes del ejercicio de funciones de distinta naturaleza desempeñadas por el mismo órgano.

A causa de esto, se decidió redirigir este trabajo al análisis de las CCAA que tenían suscrito convenio con el CTBG estatal por cualquiera de los dos motivos indicados en su epígrafe correspondiente, es decir, porque han optado por suscribir un convenio en ausencia de creación de órgano autonómico o porque han suscrito ese convenio en tanto no se constituya el órgano propio creado en sus leyes. La finalidad era hacer una estimación de cuál de las dos opciones podría resultar económicamente más conveniente para las CCAA, sin embargo,

⁴³ Art. 33, Ley cántabra 2/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública.

en este proceso han quedado excluidas del estudio dos de ellas por cuestiones que se detallarán a continuación.

4.5. CCAA EXCLUIDAS DEL ESTUDIO: ISLAS BALEARES Y CASTILLA-LA MANCHA

La comunidad balear suscribió un convenio por dos años de duración en diciembre de 2021 y sigue en vigor a fecha de elaboración del presente trabajo, por lo tanto, no se dispone de datos. Aunque los convenios suscritos entre las CCAA y el CTBG establecen como una obligación de dichas comunidades la remisión de todas las reclamaciones y su documentación al CTBG, el convenio con las Islas Baleares determina que será el Consejo estatal quien remitirá a la comunidad balear copia de todas las reclamaciones presentadas, mediante vía electrónica, a la Dirección General de Participación, Transparencia y Voluntariado, a efectos del seguimiento estadístico⁴⁴. Por lo tanto, se consultó el Portal Estadístico Unificado (PEU⁴⁵) en el que se publican todas las operaciones estadísticas de las Islas Baleares, sin embargo, no se encontró información ni estadística alguna sobre estas reclamaciones.

El otro caso es el de la comunidad de Castilla-La Mancha, puesto que tiene una metodología de cómputo muy especial. Es la única comunidad autónoma cuyo coste total es el resultado de la suma de una cuantía fija anual de 7.876,80 € (para el año 2021) y otra cuantía variable a partir de la reclamación resuelta número 61, que se determinará a ejercicio cerrado⁴⁶. Se buscaron datos sobre el número de reclamaciones presentadas y se pudo comprobar que, en el portal de transparencia autonómico, se publica solamente el número de reclamaciones resueltas. Además, también se consultó la “Cuenta General de 2021 para la Administración Regional”, en el detalle de la liquidación del presupuesto de gastos, aunque no se pudo determinar el gasto reconocido concreto, así como tampoco se pudo deducir quién es el órgano administrativo competente para autorizar el gasto.

Esto es una muestra de los problemas metodológicos que se han encontrado y que pasan a detallarse a continuación.

5. PROBLEMAS METODOLÓGICOS

Cuando se inició este trabajo en 2023, las comunidades que tenían suscrito convenio con el CTBG estatal eran Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, y el Principado de Asturias por diferentes motivos que ya se han mencionado con anterioridad. Como ya se ha citado, el nuevo objetivo del presente trabajo era estimar cuál podría ser la

⁴⁴ Cláusula tercera del convenio entre el CTBG y la comunidad balear.

⁴⁵ Portal Estadístico Unificado. <https://ibestat.caib.es/ibestat/page?&p=peu-inventario>. Última consulta el 24 de marzo de 2024.

⁴⁶ Cláusula tercera de la del convenio entre el CTBG y la comunidad castellano manchega.

opción económicamente más ventajosa para las CCAA que tenían suscrito convenio con el CTBG para la resolución de las reclamaciones: continuar con este o bien atribuir esta competencia a su propio órgano autonómico. Para ello, se iba a calcular el coste económico que les supuso a estas CCAA en el año 2022, tomando como referencia las estadísticas publicadas en los portales de transparencia autonómicos. De acuerdo con el procedimiento regulado en el convenio, las CCAA enviarán por vía electrónica al CTBG todas las reclamaciones y su documentación anexa en un plazo máximo de tres días desde su entrada en la sede electrónica autonómica⁴⁷. Por tanto, los datos publicados por las CCAA deberían coincidir con los publicados en el portal de transparencia del CTBG.

Se elaboró una tabla que incluye cada comunidad autónoma con convenio suscrito, el número de reclamaciones presentadas ante el CTBG en 2022, el coste unitario de cada reclamación y el cálculo del coste total resultante de aplicar la fórmula determinada en los convenios. En algunos casos, se calcula multiplicando el coste unitario determinado (variable Coste unitario en la tabla 5.1.) por el número de reclamaciones presentadas y, en el caso de Castilla-La Mancha, se asigna una cuantía fija y una cuantía variable, como se ha mencionado en el apartado correspondiente.

No obstante, en el proceso de búsqueda de datos se encontró un primer problema metodológico, puesto que con fecha 27-01-2022, la administración asturiana había dejado de actualizar el archivo excel⁴⁸ en el que publicaba los datos relativos a las reclamaciones presentadas ante el CTBG. Como no había información para el año estipulado, se determinó hacer el análisis para 2021.

Imagen 5.1: Recorte de captura del excel CuadroCTBG_general

300	2021	RT/0850/2021	Administración General del Principado de Asturias	Consejería de Salud
301	Fecha de última actualización 27/01/2022			

Fuente: Portal de Transparencia del Principado de Asturias. Última consulta con devolución de este resultado el 15-12-2023

Sin embargo, la decisión de tomar el año 2021 como referencia para el estudio supuso un segundo problema, puesto que hubo que excluir a la comunidad balear, ya que su convenio se publicó el 18-12-2021 y no hay constancia en el portal estatal de que se presentara ninguna

⁴⁷ Cláusula tercera de los convenios de colaboración publicados en el BOE excepto la comunidad balear, que no se incluye porque el convenio se firmó en diciembre de 2021.

⁴⁸ Real Academia Española [@RAEinforma]. (2019, octubre 28). Si se refiere a la aplicación, la escritura de este nombre registrado es «Excel», con mayúscula inicial. Si se usa como nombre común para aludir a un archivo creado con ella, se emplearía la minúscula y la tilde: «Te envío un excel con los datos». [Tuit]. Twitter. <https://twitter.com/RAEinforma/status/1188771955740217344>.

reclamación ante el CTBG⁴⁹. Por tanto, se decidió seguir adelante con las otras CCAA y, en este contexto, se encontró un tercer problema, el cual se detallará en el siguiente párrafo.

Cuando se buscó la información estadística en la página web de La Rioja no se encontraron publicaciones del número de reclamaciones presentadas ante el CTBG⁵⁰. Puesto que las CCAA tienen la obligación de remitir la información al Consejo estatal, se consultó para el año 2021 la tabla “Reclamaciones por Comunidades Autónomas (con convenio con el Consejo). Entradas” que está publicada en el portal de transparencia del CTBG. El número de reclamaciones estaba desagrupado por meses por lo que hubo que hacer el sumatorio de los números de reclamaciones presentadas por mes, para obtener el total para cada comunidad autónoma. El resultado mostró discrepancias entre la información publicada en los portales autonómicos y el estatal, así que se comprobaron los datos del año anterior por si esto pudiera ser debido a alguna errata. Sin embargo, se comprobó que también había diferencia entre las informaciones publicadas.

Tabla 5.1. CCAA con convenio de colaboración con el CTBG estatal. Año 2021

Convenio CTBG y CCAA ⁵¹	N.º de reclamaciones presentadas (datos CCAA) ⁵²	N.º de reclamaciones presentadas (datos CTBG) ⁵³	Coste total ⁵⁴	Coste unitario (en €)
Cantabria	175	175	Cuantía única	131,28
Castilla-La Mancha	No se encuentran ⁵⁵	257	C. fija + C. variable	
Extremadura	205	205	Cuantía única	131,28
La Rioja	No se encuentran	42	Cuantía única	131,28
Madrid	117 ⁵⁶	382	Cuantía única	131,28
Principado de Asturias	58 ⁵⁷	79	Cuantía única	131,28

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida en los portales de transparencia del CTBG y los de las CCAA. Últimas consultas el 15-12-2023

En la tabla 5.1. se puede comprobar las disparidades que referencian a continuación:

- En los casos de Cantabria y Extremadura, los datos sobre el número de reclamaciones presentadas publicado concuerdan con los ofrecidos por el CTBG.

⁴⁹ Tabla “Recomendaciones por CCAA (con convenio con el Consejo). Entradas” de la página web del CTBG. Estadísticas para 2021 y Portal Estadístico Unificado (PEU) de la comunidad balear.

⁵⁰ Portal de Transparencia de La Rioja.

⁵¹ Enlaces en los nombres a los portales de transparencia del CTBG y de cada comunidad autónoma.

⁵² Datos extraídos de los portales de transparencia de la respectiva comunidad autónoma.

⁵³ Datos extraídos del portal del CTBG para el año 2021.

⁵⁴ Determinado en los convenios.

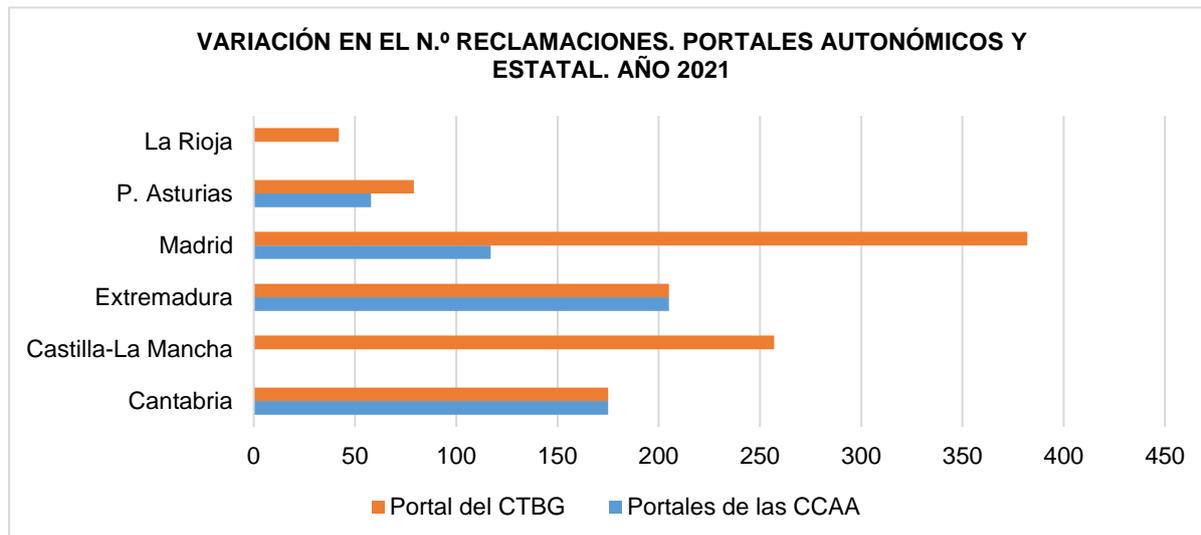
⁵⁵ Solo ofrece información sobre solicitudes resueltas. Portal de transparencia de Castilla-La Mancha.

⁵⁶ Datos para todo 2021.

⁵⁷ El enlace al excel que publicaba el Principado de Asturias ya no permite acceso a este archivo.

- La comunidad de Castilla-La Mancha no publicaba datos sobre las reclamaciones presentadas, sino solamente las que se habían resuelto, por lo que no se podía contrastar la información.
- La comunidad de La Rioja no publicaba estadísticas propias.
- El convenio con Madrid finalizó el 2 de noviembre de 2021. Se consultó el documento autonómico *Informe anual sobre cumplimiento de obligaciones de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Madrid año 2021* en el que consta que se presentaron 117 reclamaciones⁵⁸ en ese año, sin embargo, no se encontró la información desagregada por meses. Puesto que no se podía saber el número de reclamaciones presentadas hasta este momento, se estimó utilizar la media aritmética. A pesar de ello, como ya se había comprobado la discordancia de información en otras CCAA, se consultó en el portal del CTBG los datos de la Comunidad de Madrid y tampoco coincidían.
- El Principado de Asturias mostraba las reclamaciones en un documento excel ubicado en su portal de transparencia, sin embargo, el número de reclamaciones presentadas tampoco coincidía con el publicado en el portal estatal.

Gráfico 5.1. Variación en el n.º de reclamaciones. Portales autonómicos y estatal. Año 2021



Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida en los portales de transparencia del CTBG y los de las CCAA. Últimas consultas el 15-12-2023

Por todo lo anteriormente expuesto, se estimó que el análisis resultaba poco o nada significativo, puesto que no se podía saber el número correcto de reclamaciones presentadas en todos los casos. Debido a ello, tampoco se podía calcular con certeza el coste total, por lo que se nuevamente se modificó el objetivo de este TFG: analizar el caso concreto del

⁵⁸ Enlace al informe. Los datos de interés se encuentran en la pg. 19.

Principado de Asturias. Esto resultaba de interés, no solo porque se trata de la comunidad autónoma que gestiona y administra nuestros bienes, derechos y obligaciones, sino también porque se trata de la última comunidad autónoma que se encuentra en un momento de transición entre la vigencia del convenio con el CTBG y el proceso de constitución del órgano autonómico, como se verá en el apartado posterior.

6. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

A fecha de presentación de este trabajo, el Principado de Asturias ha suscrito una segunda prórroga en enero de 2024, las CCAA de Extremadura y La Rioja continúan con el convenio, la comunidad balear ha suscrito una prórroga, Cantabria todavía no ha creado su Consejo autonómico y sigue con el convenio. Por tanto, Asturias es la última comunidad que está pendiente del traspaso de atribuciones a su órgano autonómico de manera más próxima.

6.1. CUESTIONES PRELIMINARES

La ley de transparencia asturiana creó en 2018 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno autonómico como un ente público con personalidad jurídica propia sometido a su ley de creación y al derecho administrativo. Puesto que también regulaba que el Consejo contaría con una sección presupuestaria propia⁵⁹, se consideró relevante averiguar la cuantía de esa dotación, su procedencia y la naturaleza económica del gasto. En un apartado posterior, se justificará la necesidad de conocer también la autoridad que tenía competencia para autorizar el gasto, por lo que resulta de interés hacer una breve introducción a la clasificación de los gastos, así como a la Cuenta General del Principado de Asturias.

De acuerdo con el artículo 21 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario (en adelante TRREPPA), la estructura de los gastos e ingresos de los presupuestos generales asturianos ha de poner de manifiesto su distinta naturaleza económica mediante una triple clasificación: orgánica, funcional y económica⁶⁰.

Desde el punto de vista orgánico, que indica quién gasta, los gastos se estructuran en secciones presupuestarias y estas en servicios presupuestarios. Las secciones son el conjunto de todas las consejerías en que se estructura la Administración del Principado de Asturias, los organismos con presupuesto diferenciado del de la Administración General de la Comunidad Autónoma y otras secciones adicionales.

⁵⁹ Art. 63, Ley 8/2018 del Principado de Asturias, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

⁶⁰ Art. 21 del TRREPPA.

Atendiendo a la naturaleza económica, que indica en qué se gasta, los gastos se clasifican en capítulos, artículos, conceptos y subconceptos, constituyendo estos el último nivel de desagregación. La clasificación económica se encuentra regulada en la Resolución de 4 de julio de 2006, de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica de los gastos e ingresos de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias.

En lo referente a la Cuenta General del Principado, esta se elabora una vez cerrado el presupuesto el 31 de diciembre de conformidad con las normas contenidas en el TRREPPA⁶¹. Está formada por un conjunto de documentos que suministran información sobre la situación patrimonial y financiera, el resultado económico patrimonial y la ejecución del presupuesto. Comprende “todas las operaciones presupuestarias, extrapresupuestarias y movimientos de tesorería llevados a cabo durante el ejercicio por el Principado y sus organismos autónomos” (TRREPPA, 1998) y parte de su estructura es la liquidación del presupuesto de la administración asturiana, que comprende la liquidación del estado de gastos y de ingresos, entre otros⁶².

6.1.1. CTBG de Asturias: dotación presupuestaria

En el punto 10 del Preámbulo de la ley asturiana de Presupuestos Generales para 2019 como “novedad la incorporación de los presupuestos del ente público Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias, ente recientemente creado por la ley (...)”. De igual modo, en el art. 1 se incluye a este Consejo entre los organismos y entes públicos con crédito limitativo para sus presupuestos de gastos y, en el art. 2, se creó la sección presupuestaria 88 “Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias”; también se aprobó un crédito de 80.000 € para los gastos de la ejecución de sus programas por primera vez⁶³.

En el artículo 17 del TRREPPA se establece que el pago por la realización de obras o prestación de servicios no podrá efectuarse hasta que el acreedor haya cumplido o garantizado las obligaciones contractuales⁶⁴. Se comprobó que se habían presentado reclamaciones con la publicación de los datos, aunque fuesen discordantes, por lo que el servicio se había prestado de forma efectiva.

Puesto que el Consejo asturiano no estaba constituido, no podía disponer de un cargo que pudiera autorizar y disponer el gasto por la cuantía del coste total. Por tanto, si no se autoriza y dispone el gasto y se reconoce la obligación, se produciría un enriquecimiento injusto en favor de la administración asturiana.

⁶¹ Art. 44 del TRREPPA.

⁶² Art. 63 y 64 del TRREPPA.

⁶³ Ley 14/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales para 2019.

⁶⁴ Art. 17.3 TRREPPA.

6.1.2. Figura de enriquecimiento injusto. Atribución de competencia para la autorización del gasto

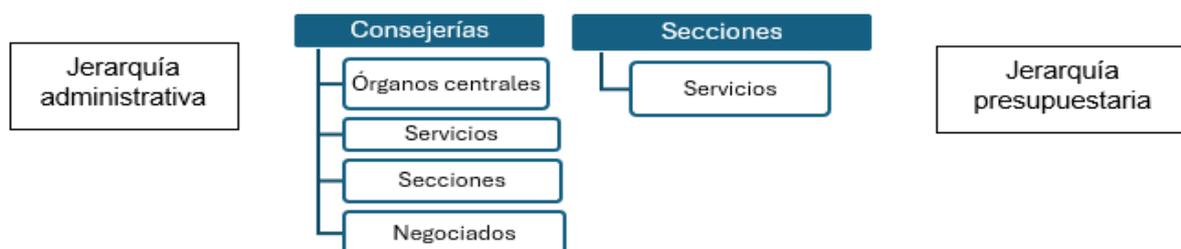
A pesar de que el principio de enriquecimiento injusto no está regulado en ningún precepto legal de nuestro ordenamiento jurídico, se trata de “una figura resarcitoria de creación jurisprudencial, que ha cristalizado en un principio general del derecho informador del ordenamiento jurídico que prohíbe el enriquecimiento injusto (...)” (Agencia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción de la Comunidad Valenciana, 2020, pg. 15). Este principio fue elaborado por la jurisprudencia del orden civil, pero se ha aplicado por el Tribunal Supremo de forma repetida.

Para que se produzca un enriquecimiento injusto, tiene que ocasionarse un enriquecimiento de quien ha solicitado la prestación del servicio, en este caso de la administración del Principado y, a su vez, un empobrecimiento que sea apreciable económicamente de quien reclame, en este caso el CTBG. De igual modo, tiene que haber una relación causal entre ambos, de forma que al enriquecimiento le siga un correlativo empobrecimiento y que no exista justificación de ninguno de ellos (STS 4480/2023, de 17 de octubre de 2023, FD 3º). Por tanto, resultó de interés averiguar qué consejería tenía atribuida la competencia para autorizar ese gasto, como se ha mencionado con anterioridad.

El presidente del Principado tiene la potestad de estructurar la administración asturiana por un decreto del presidente del Principado de Asturias, que se publica cuando se sustancia un cambio en ella. Posteriormente, se publican tantos decretos del presidente de estructuración orgánica como consejerías haya considerado crear. En cada una de ellas, se integran unos órganos centrales cuya competencia se extiende a todo el ámbito de la comunidad autónoma, como son la Secretaría General Técnica o las Direcciones Generales, órganos que se estructuran jerárquicamente en servicios, secciones y negociados⁶⁵.

Si las consejerías se corresponden con secciones, los órganos centrales lo hacen con servicios, aunque los nombres presupuestarios de todos ellos son relativamente independientes de los nombres administrativos asignados por los respectivos decretos.

Imagen 6.1.2.1. Equivalencia jerárquica administrativa y presupuestaria



Fuente: elaboración propia

⁶⁵ Art. 8 a 12, Ley 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración del Principado de Asturias.

Se consultaron los decretos de reestructuración de las consejerías que integran la Administración de la comunidad autónoma desde el año 2015 hasta la actualidad, con la finalidad de averiguar a cuál de ellas se atribuían las competencias en materia de transparencia. Desde 2015 hasta finales de 2023, le correspondió a la consejería de Presidencia, sección presupuestaria 11⁶⁶.

Puesto que la finalidad de este trabajo era tratar de estimar si la opción económicamente más ventajosa para la comunidad autónoma asturiana era mantener el convenio con el CTBG o atribuir la competencia de resolver las reclamaciones cuando se constituyera el Consejo autonómico, resultaba de necesidad calcular el coste que esto supuso al Principado de Asturias. En el convenio vigente se establecía que el importe de los costes se calcula multiplicando el número de reclamaciones presentadas por el coste unitario que consta en el Anexo, cuantía que en el año 2021 era de 131,28 €.

6.2. ESTIMACIÓN PARA EL PRINCIPADO DE ASTURIAS EN 2021

Puesto que se encontraron discrepancias entre la información publicada en los portales de transparencia del Principado y del CTBG estatal, se intentó encontrar datos que pudieran confirmar cuál de las dos cantidades calculadas que se muestran en la tabla 6.2.1. era la que efectivamente se había autorizado y reconocido, por lo que se recurrió a la información presupuestaria publicada en el portal de transparencia autonómico de Asturias.

Tabla 6.2.1. Coste total de acuerdo con la información publicada por el Principado y por el CTBG. AÑO 2021

		Coste unitario	Coste total
N.º de reclamaciones (datos portal autonómico)	58	131,28	7.614,24 €
N.º de reclamaciones (datos CTBG estatal)	79		9.583,44 €

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida en los Portales de Transparencia del CTBG y del Principado de Asturias hasta finales de 2023

El primer año en que se había dotado de crédito al Consejo asturiano para la ejecución de sus programas era 2019, como se mencionó anteriormente. Se consultaron todas las Cuentas Generales del Principado publicadas desde entonces hasta la actualidad, en concreto las liquidaciones de gastos, y se comprobó que, en todos los ejercicios, se aprobó un crédito de 80.000 € en el subconcepto 440.039 “C.Transp. y Buen Gobierno” del artículo 44 “Transferencias corrientes a las empresas públicas y otros entes públicos pertenecientes al sector público del Principado de Asturias”⁶⁷ para la sección 88, el CTBG de Asturias.

⁶⁶ Art. 2, Decreto 6/2015, de 28 de julio, art. 3 Decreto 13/2019, de 29 de septiembre y art. 2 Decreto 22/2023, de 31 de julio, todos ellos Decretos del Presidente del Principado de Asturias, de Reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma.

⁶⁷ Art. único Uno. Resolución de 31 de mayo de 2022, de la Consejería de Hacienda el Principado de Asturias, de séptima modificación de la Resolución de 4 de julio de 2006.

Este crédito anual no había tenido consumo en ningún ejercicio ni estaba vinculado en el último día del ejercicio presupuestario al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, por lo que quedaba anulado de pleno derecho⁶⁸. Por ello, aparece en la columna “Remanentes de crédito”, en la que se recoge el importe de los créditos definitivos que no se han consumido en el ejercicio⁶⁹.

Tabla 6.2.2. Crédito disponible para el CTBG del Principado de Asturias desde 2019

EJERCICIO	CRÉDITO INICIAL (EN €)	MODIFICACIONES	CRÉDITO DEFINITIVO	REMANENTE DE CRÉDITO
2019	80.000		80.000	80.000
2020	80.000		80.000	80.000
2021	80.000	80.000	0	
2022	80.000		80.000	80.000
2023	80.000		80.000	80.000
2024	80.000		80.000	Ejercicio en curso

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida en las cuentas generales del Principado de Asturias desde 2019

No obstante, se comprobó que en el año 2021 el crédito inicial de 80.000 € había sufrido una modificación presupuestaria, por la que se había minorado el crédito inicial en su totalidad. Por lo tanto, el crédito definitivo pasó a ser cero y no se generó ningún remanente de crédito como en otros años, como se muestra en la tabla 6.2.2. Sin embargo, del análisis de esta información, no se puede concluir cuál fue el crédito que se aumentó en los 80.000 € minorados.

Imagen 6.2.1. Liquidación del presupuesto de gastos, subconcepto 440039, correspondiente al CTBG del Principado de Asturias. Año 2021

Principado de Asturias	CUENTA DE LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PARA EL EJERCICIO 2021							31/12/2021
EJERCICIO CORRIENTE								
Sección : 11 C* PRESIDENCIA								
Aplicación	Crédito inicial	Modificaciones	Crédito definitivo	Comprometido	Obligaciones Netas	Pagos Líquidos	Pendiente de Pago	Reman. de Crédito
440039 C.Transp.y Buen Gobierno	80.000,00	80.000,00-						
489017 Progr medidas partic ciudadana		30.000,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00		30.000,00	
489125 Cámaras Comercio. Difusión Agenda 2030	15.000,00		15.000,00	15.000,00	15.000,00	15.000,00		

Fuente: Cuenta general de la comunidad autónoma Principado de Asturias. Ejercicio 2021. Liquidación del presupuesto de gastos, pg. 30

Imagen 6.2.2. Detalle de la página 30 de la Cuenta General del ejercicio 2021. Liquidación del presupuesto de gastos, subconcepto 440039, correspondiente al CTBG del Principado de Asturias

Sección : 11 C* PRESIDENCIA		
Aplicación	Crédito inicial	Modificaciones
440039 C.Transp.y Buen Gobierno	80.000,00	80.000,00-

Fuente: Cuenta general de la comunidad autónoma Principado de Asturias. Ejercicio 2021. Liquidación del presupuesto de gastos, pg. 30

⁶⁸ Art. 31.1 TRREPPA.

⁶⁹ Portal de rendición de cuentas.

Advertido este hecho, el 4 de julio de 2023 se presentó una solicitud de información presupuestaria, cuyo último párrafo especifica “Al amparo de mi derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española y el resto del ordenamiento jurídico estatal y autonómico, solicito información para conocer cómo y cuánto y en qué se ha gastado, y se continúa gastando, el presupuesto de 80.000 euros asignados anualmente desde 2019 al año 2023 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias, habida cuenta que el mencionado Consejo no ha sido constituido y, en consecuencia, no ha podido entrar en funcionamiento, como tampoco se ha aprobado el decreto que regule su estructura y funcionamiento dado el requisito de la necesidad del informe favorable del Pleno del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con el art. 70 de la anteriormente mencionada Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.”

El 31 de julio se firmó una resolución por la persona que ocupaba una jefatura de sección administrativa, en la que consta la solicitud de información a la Dirección General de Gobernanza Pública, Transparencia, Participación Ciudadana y Agenda 2030. Este era el órgano administrativo que tenía atribuidas las funciones de “velar por el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa y establecerá criterios para facilitar a los ciudadanos cuanta información sea necesaria para remover los obstáculos que impidan, limiten o dificulten el derecho de acceso a la información pública” (BOPA, 2019)⁷⁰. Posteriormente, con fecha de 28 de julio de 2023, este órgano emite un informe en el que concluye: “Al no hallarse en funcionamiento el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias las asignaciones, que para el cumplimiento de sus fines se establecen anualmente con cargo a los Presupuestos Generales del Principado de Asturias, retornan a la Hacienda del Principado de Asturias”.

Esta respuesta no responde a la petición de información que se hizo, dado que esas asignaciones deben retornar a la Hacienda del Principado de Asturias, como así regula el artículo 26.1 del TRREPPA⁷¹: los créditos para gastos se destinarán a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados y su importe tiene un alcance limitativo y vinculante, no se puede gastar libremente en otros fines. A pesar de esto, no se detalla la finalidad última de esos remanentes de crédito, qué gasto se financió con ellos, así como tampoco se facilita información sobre el destino del crédito modificado en 2021.

Como no se pudo averiguar si parte de esa cuantía se destinó al abono de alguna de las cantidades calculadas en la tabla 6.2.1., se decidió hacer el análisis para el año 2023, con

⁷⁰ Art. 29, decreto 79/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia.

⁷¹ Art. 21 del TRREPPA.

la finalidad de intentar establecer una estimación inicial sobre la conveniencia económica de mantener el convenio con el CTBG estatal frente a la constitución del órgano autonómico asturiano, en lo que se refiere a la resolución de reclamaciones presentadas.

6.3. ESTIMACIÓN PARA EL PRINCIPADO DE ASTURIAS. AÑO 2023

A partir de la publicación en el BOE de la segunda prórroga del convenio en enero de 2024⁷², la administración del Principado de Asturias incluyó un enlace en su Portal de Transparencia que lleva a las estadísticas del CTBG estatal, y ya no publica información propia, a diferencia de las otras CCAA con convenio.

En este apartado se calculó el coste total para el Principado, para lo que se utilizó el dato obtenido del portal de transparencia del CTBG de 81 reclamaciones presentadas. Se consultó la prórroga del convenio del Consejo estatal con la comunidad asturiana, cuya cláusula cuarta determina que el importe de los costes será la cuantía que resulte de multiplicar el número de reclamaciones presentadas por el coste unitario detallado en su anexo. De este modo, el cálculo del coste total para 2023 era el resultado de multiplicar 81 reclamaciones presentadas por el precio unitario, obteniendo un resultado de 16.184,61 €.

A continuación, resultaba interesante determinar la naturaleza económica del gasto buscando el subconcepto que mejor la identificaba y, posteriormente, localizar el órgano central de la sección presupuestaria 11 que tenía asignada la competencia para autorizar y disponer el gasto y reconocer la obligación por importe de 16.184,61 €.

Imagen 6.3.1. Anexo de la prórroga del convenio con el Principado de Asturias

 BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO 		
Núm. 8	Lunes 10 de enero de 2022	Sec. III. Pág. 2198
<p>– Gestión administrativa (registro de entrada y salida, traslado de oficios, notificación resolución): Una hora y media por parte de un administrativo C1 (se mantiene el mismo número de horas).</p> <p>C. De este modo, el coste unitario de una reclamación sería:</p> <p>– Borrador: por parte de un técnico A1 y técnico A2 (4:00 horas): A1: $25,39 \times 4 = 101,56$ euros (antes 71,13 euros). A2: $19,77 \times 4 = 79,08$ euros (antes 55,38 euros). Valor medio: $101,56 + 79,08/2 = 90,32$ euros (antes 63,25 euros).</p> <p>– Propuesta de Resolución: por parte de técnico A1 (3 horas). $25,39 \times 3 = 76,17$ euros (antes 47,42 euros).</p> <p>– Gestión administrativa: registro de entrada y salida, traslado de oficios, notificación resolución (1:30 horas). C1: $14,72 \times 1,5 = 22,08$ euros (antes 20,61 euros).</p> <p>– Total expediente: $101,56 + 76,17$ euros + $22,08$ euros = $199,81$ euros (antes 131,28 euros).</p>		

Fuente: BOE núm. 17 de 20 de enero de 2020

⁷² Resolución de 8 de enero de 2024, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno A.A.I.

Para determinar la naturaleza económica del gasto se recurrió a la ya mencionada resolución de 4 de julio, en concreto el capítulo II “Gastos en bienes corrientes y servicios”. Este se refiere a los recursos destinados a atender gastos en bienes y servicios que son de necesidad para el ejercicio de las actividades de la administración del Principado y sus organismos públicos y que no producen un incremento del capital o del patrimonio público. En la subcategoría del concepto 227, “Trabajos realizados por otras empresas”, se incluyen los gastos ocasionados por la realización de servicios encomendados a entidades ajenas a la administración autonómica o sus organismos públicos. Finalmente, parece que el subconcepto que mejor pone de manifiesto la naturaleza de este gasto es el 227.006 denominado “Estudios, trabajos técnicos y proyectos de investigación”, que se refiere a los gastos de estudios o informes que se derivan de trabajos encomendados a empresas especializadas y que no son aplicados a inversiones.

Se consultó en la ley de presupuestos del Principado de Asturias para el año 2023 lo referente a la sección 88, CTBG. En el estado de ingresos se comprobó que los 80.000 € proceden de una transferencia corriente hecha desde la Consejería de Presidencia, como se puede ver en la imagen siguiente, destacado en color rojo. En el estado de gastos, en el subconcepto 227.006 hay un crédito inicial de 10.000 €, pero al no estar en funcionamiento, no pudo haber gasto, como se puede apreciar en la imagen 6.3.4.

Imagen 6.3.2. Presupuesto de gastos para la Consejería de Presidencia 2023. Detalle por subconceptos

GASTOS. DETALLE POR SUBCONCEPTOS		
Sección	11	CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA
Servicio	1107	DG. DE GOBERNANZA PÚBLICA, TRANSPARENCIA, PARTICIP. CIUDADANA Y AGENDA 2030
Programa	126F	PUBLICACIONES, SERVICIOS CIUDADANÍA, GOBIERNO ABIERTO Y AGENDA 2030
Subconcepto	Descripción	Euros
226000	Otros gastos diversos	20.000
226013	Cuotas de asociación	50
227	TRABAJOS REALIZADOS POR OTRAS EMPRESAS	271.550
227000	Limpieza y aseo	500
227001	Seguridad	50
227006	Estudios, trabajos técnicos y proyectos de investigación	240.000
227007	Servicios de carácter informático	25.000
227009	Otros	6.000
23	INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DE SERVICIO	5.050
230	DIETAS Y LOCOMOCIÓN	5.000
230000	Dietas y locomoción	5.000
231	OTRAS INDEMNIZACIONES	50
231000	Otras indemnizaciones	50
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	242.000
44	A EMPRESAS PÚBLICAS Y ENTES PÚBLICOS	80.000
449	EN OTRAS MATERIAS	80.000
449005	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno	80.000

Fuente: Portal de transparencia de Asturias. Presupuestos año 2023. BOPA suplemento al núm. 248 de 29 de diciembre de 2023

Imagen 6.3.3. Presupuesto de ingresos 2023 por subconceptos. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

INGRESOS: DETALLE POR SUBCONCEPTOS		
Sección	88	CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Subconcepto	Descripción	Euros
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	80.000
45	DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS	80.000
453	ORGANISMOS Y ENTES PÚBLICOS	80.000
453000	Aportación del Principado de Asturias	80.000
	Operaciones Corrientes	80.000
	Operaciones no financieras	80.000
	Total Ingresos	80.000
	Total Sección	80.000

Fuente: Portal de transparencia de Asturias. Presupuestos año 2023

Imagen 6.3.4. Presupuesto de gastos 2023 por subconceptos. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

GASTOS: DETALLE POR SUBCONCEPTOS		
Sección	88	CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Servicio	8801	SERVICIOS GENERALES
Programa	112G	TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Subconcepto	Descripción	Euros
2	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	80.000
21	REPARACIÓN Y CONSERVACIÓN	3.500
215	MOBILIARIO Y ENSERES	2.000
215000	Mobiliario y enseres	2.000
216	EQUIPOS PARA PROCESO DE INFORMACIÓN	1.500
216000	Equipos para proceso de información	1.500
22	MATERIAL, SUMINISTROS Y OTROS	68.500
220	MATERIAL DE OFICINA	21.500
220000	Material ordinario no inventariable	13.500
220002	Libros, revistas y otras publicaciones	3.500
220004	Material informático no inventariable	4.500
222	COMUNICACIONES	8.500
222001	Otras comunicaciones	8.500
223	TRANSPORTE	1.000
223000	Transporte	1.000
226	GASTOS DIVERSOS	27.500
226001	Atenciones protocolarias y representativas	5.000
226002	Información, publicidad y promoción de actividades	7.000
226006	Reuniones y conferencias	11.000
226009	Otros gastos diversos	4.500
227	TRABAJOS REALIZADOS POR OTRAS EMPRESAS	10.000
227006	Estudios, trabajos técnicos y proyectos de investigación	10.000
23	INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DE SERVICIO	8.000
230	DIETAS Y LOCOMOCIÓN	6.000
230000	Dietas y locomoción	6.000
231	OTRAS INDEMNIZACIONES	2.000
231000	Otras indemnizaciones	2.000
	Operaciones Corrientes	80.000
	Gastos no financieros	80.000
	Total Gastos	80.000
	Total Programa	80.000
	Total Servicio	80.000
	Total Sección	80.000

Fuente: portal de transparencia de Asturias. Presupuestos año 2023

Una vez clasificado el gasto, se consultó el decreto de la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, en el que se establece que el CTBG del Principado de Asturias estará adscrito a ella. En concreto, le corresponde a la Dirección General de Gobernanza Pública, Transparencia, Participación Ciudadana y Agenda 2023 las funciones dirigidas a fomentar la transparencia, y velar por el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa⁷³.

Imagen 6.3.5. Estructura orgánica de la sección presupuestaria Consejería de Presidencia en 2023

Artículo 1.—Estructura general.

1. La estructura de la Consejería de Presidencia está integrada por los órganos centrales y de asesoramiento y apoyo que a continuación se establecen:

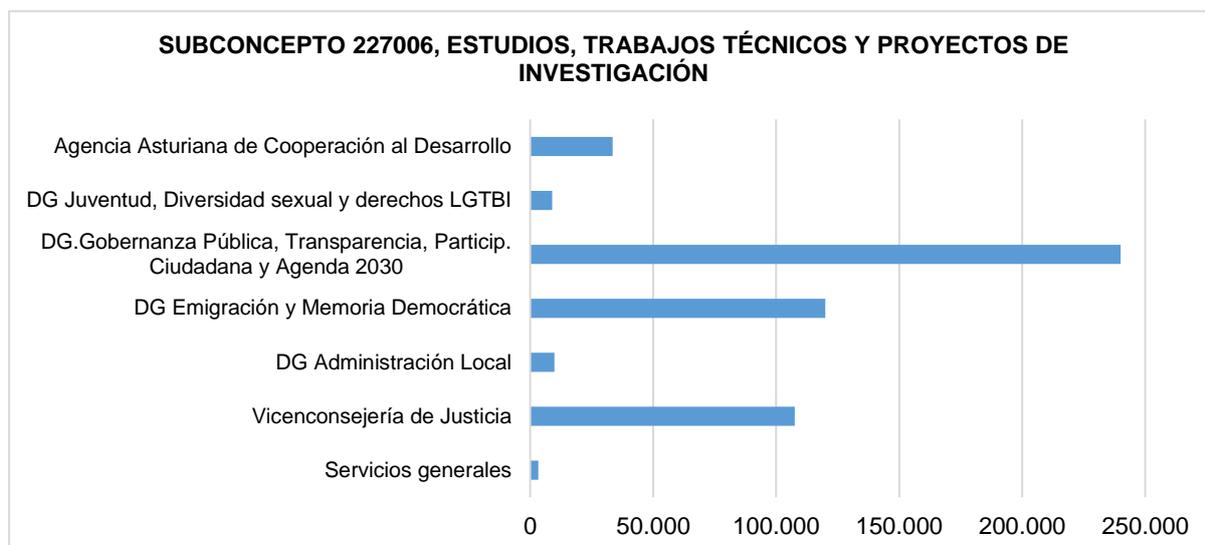
- a) Órganos centrales:
 1. Secretaría General Técnica.
 2. Viceconsejería de Justicia.
 - 2.1. Dirección General de Sector Público, Seguridad y Estrategia Digital.
 - 2.2. Dirección General de Función Pública.
 3. Dirección General de Administración Local.
 4. Dirección General de Emigración y Memoria Democrática.
 5. Dirección General de Gobernanza Pública, Transparencia, Participación Ciudadana y Agenda 2030.

Fuente: composición propia de los datos extraídos del Decreto 79/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia

En el gráfico 6.3.1. se muestran las cuantías asignadas para cada órgano central administrativo. Se puede comprobar que algunos tienen una dotación generosa, aunque la Dirección General de Gobernanza Pública, Transparencia, Participación Ciudadana y Agenda 2030 es órgano central que tiene más crédito en ese subconcepto, 240.000 €.

⁷³ Art. 1.2 y 29 Decreto 79/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia.

Gráfico 6.3.1. Asignaciones económicas al subconcepto 227006 por Servicio presupuestario de la Sección 11



Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada en el portal de transparencia sobre los estados numéricos de los presupuestos del Principado para 2023

Por todo lo anteriormente expuesto, cabe colegir que el abono del coste de las reclamaciones presentadas ante el CTBG es asumido por esta Dirección General y que se abonará con cargo al subconcepto 227006. Sin embargo, no se ha podido evidenciar del análisis presupuestario que la cuantía sea, efectivamente, 16.184,61 €, por lo que no se va a poder establecer una conclusión sobre cuál sería la opción económicamente más ventajosa para la comunidad autónoma del Principado de Asturias, en lo que a resolución de reclamaciones presentadas en la materia que nos ocupa se refiere.

A este hecho hay que sumarle que en septiembre de 2023 comenzó una nueva legislatura y se aprobó una reestructuración de la administración, lo que supuso un cambio de atribución de funciones y de nombres. Actualmente, las competencias en materia de transparencia se atribuyeron a la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, sección presupuestaria 13. El CTBG asturiano quedó adscrito a esta consejería, en concreto a la Viceconsejería de Derechos Ciudadanos, a través de la Dirección de Dirección General De Participación Ciudadana, Transparencia, Diversidad Sexual y LGTBI⁷⁴.

Este cambio de estructura administrativa no trajo consigo una reestructuración presupuestaria hasta la aprobación de los nuevos presupuestos para 2024. Por lo tanto, no se puede comprobar el órgano que autorizó y dispuso el gasto desde el momento en que se produjo el cambio. Se desconoce si continuó haciéndose cargo la sección 11 con los fondos aprobados en los presupuestos, si se hizo una transferencia de crédito a la sección 13 por las cuantías excedentes o alguna otra opción.

⁷⁴ Art. 1.2,14 y 15 Decreto 75/2023, de 18 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos.

En 2024, la transferencia de 80.000 € para el CTBG asturiano ya se hizo desde la nueva Consejería de Ordenación del Territorio, en concreto desde la Viceconsejería de Derechos Ciudadanos, Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Diversidad Sexual y LGTBI, y se puede comprobar que la dotación del subconcepto 227.006 es sustanciosa.

Imagen 6.3.6. Presupuesto de gastos para la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadano año 2024. Detalle por subconceptos

GASTOS. DETALLE POR SUBCONCEPTOS		
Sección	13	CONSEJERÍA DE ORDENACIÓN DE TERRITORIO, URBANISMO, VIVIENDA Y DERECHOS CIUDADANOS
Servicio	1305	VCª DERECHOS CIUDADANOS. DG PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSPARENCIA , DIVERSIDAD SEXUAL Y LGTBI
Programa	323D	DIVERSIDAD SEXUAL Y DERECHOS LGTBI
Subconcepto	Descripción	Euros
227	TRABAJOS REALIZADOS POR OTRAS EMPRESAS	428.980
227006	Estudios, trabajos técnicos y proyectos de investigación	265.000
227007	Servicios de carácter informático	163.980
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	349.500
44	A SDADES, FUND. ENTES. P Y CONSORCIOS ADSCRITOS AL SP	92.000
444	EN MATERIA DE SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES	92.000
444009	Fundación Nyemeyer. Festival de cine LGTBI	12.000
444010	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno	80.000

Fuente: composición propia con datos del portal de transparencia de Asturias. Presupuestos año 2024

6.4. SITUACIÓN ACTUAL DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DEL PRINCIPADO

El candidato a Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias debe comparecer ante la Comisión en materia de transparencia con carácter previo a su elección por el Pleno de la Junta General del Principado de Asturias, siendo precisa una mayoría cualificada de 2/3 del Pleno para su elección.

Cuando se eligió un primer candidato, en la comparecencia que tuvo lugar en abril de 2021, uno de los grupos parlamentarios de la Junta General propuso que la sede del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ubicara en Avilés. El entonces candidato planteó que, a su juicio, esto supondría un encarecimiento del Consejo, puesto que habría que pagar dietas y desplazamiento a quienes formen el órgano colegiado y, además, dificultaría la organización y actividad de la oficina anticorrupción así como la formación de un equipo del que él no podría formar parte, puesto que no podría conciliar su vida familiar⁷⁵. Tras esta comparecencia, con carácter previo a su elección, presentó su renuncia al cargo.

Si se atiende al presupuesto de gastos para el CTBG asturiano en 2024 reflejado en la imagen 6.3.4., se puede comprobar que no hay previsión de gastos de personal, puesto que la ley de transparencia asturiana determina que los miembros del Pleno del Consejo “no percibirán retribución alguna como consecuencia de su participación en la misma, devengando únicamente las indemnizaciones por razón de servicio aplicables”⁷⁶. La dotación para las

⁷⁵ Diario de Sesiones de la Junta General del Principado de Asturias. XI Legislatura. Comisión de Presidencia. Comparecencia de D. José Manuel Fernández García, candidato a la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias. BOJGPA, Serie B, número 679, de 23 de marzo de 2021 (11/0225/0023/11106).

⁷⁶ Art. 67 ley del Principado 8/2018.

indemnizaciones por razón de servicio es de 8.000 € y, a fecha de presentación del presente TFG, el Pleno tendría que estar compuesto por doce personas: el presidente, un vocal del Consejo Consultivo, un representante de cada grupo parlamentario que actualmente son 5⁷⁷, dos representantes de la Federación Asturiana de Concejos, un representante de la Universidad de Oviedo y un Síndico de Cuentas. Parece razonable suponer que las dietas de los miembros del Pleno no deben de correr a cargo de los organismos o entidades de procedencia de estos, por ejemplo, ni el Consejo Consultivo ni la Universidad de Oviedo debería abonar los gastos de desplazamiento y dietas para acudir a las reuniones del CTBG asturiano, sino que debería hacerse cargo este último.

De acuerdo con la normativa asturiana reguladora de las indemnizaciones por razón del servicio, darán origen a estas la asistencia a “Comisiones, Juntas, Consejos y Órganos similares (...) que deban desempeñarse fuera del término del concejo de destino del puesto de trabajo al que se esté adscrito, e incluso los encomendados en el mismo término municipal...”⁷⁸. Las clases de indemnizaciones que se generan son las dietas devengadas para satisfacer los gastos que origina la estancia fuera de la residencia oficial y los gastos de viaje, que es la cantidad que se abona por la utilización de cualquier medio de transporte por razón del servicio, incluido el vehículo particular. En las comisiones cuya duración sea igual o inferior a un día natural, no se percibirán gastos por manutención, salvo cuando el regreso sea posterior a las 16 h, en cuyo caso se percibirá el 50%. El Acuerdo de Consejo de Gobierno de retribuciones del personal⁷⁹ establece las cuantías de las indemnizaciones. Para los grupos A1 y A2, la media manutención será de 18,59 € y, en lo que al precio del kilómetro se refiere se ha actualizado en la ley de presupuestos vigente para este ejercicio y se ha fijado en fijado en 0,26 €⁸⁰.

Se va a proceder a continuación a hacer una estimación del coste anual que podría suponer el desplazamiento de los miembros del Pleno a Avilés, teniendo en cuenta que la sede del Consejo Consultivo está en Gijón y que el miembro que designara la Universidad se desplazara desde Oviedo, con unas circunstancias seleccionadas: que los miembros plenarios se desplazaran en vehículo particular, que las reuniones tuvieran una frecuencia de una vez por semana y que fuera preciso el abono de media manutención por terminar con posterioridad a las 16 h. El coste total de este supuesto supondría 12.230,40 €. De todo ello, se podría suponer que el presupuesto inicial no sería suficiente para asumir este gasto.

- Distancia entre Oviedo y Avilés: 33 km + Distancia entre Gijón y Avilés: 28 km.

⁷⁷ Junta General del Principado de Asturias.

⁷⁸ Decreto 92/1989, de 3 de agosto, sobre indemnizaciones por razón del Servicio en la Administración del Principado de Asturias.

⁷⁹ Acuerdo de 20 de enero de 2023, del Consejo de Gobierno, modificado por Acuerdo de 31 de marzo de 2023, del Consejo de Gobierno.

⁸⁰ Art. 16.6 ley de presupuestos del Principado para 2024.

- Media manutención de grupo A1 y A2: 18,59 €.
- N.º reuniones anual: 4 (semanas) * 12 (meses) = 48

Tabla 6.4.1. Ejemplo de estimación del coste de las reuniones del CTBG asturiano con sede en Avilés

CONCEPTO	UNIDADES	PRECIO UNITARIO	TOTAL	N.º REUNIONES AL AÑO	TOTAL
Desplazamiento (km)	(33+28)*2 = 122 km	0,26 €	31,72	48	1.522,56 €
Media manutención	12	18,59 €	223,08		10.707,84 €
				TOTAL	12.230,40 €

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en el Acuerdo de retribuciones para 2024 y la distancia obtenida en Google maps

A fecha de elaboración de este trabajo no se ha vuelto a designar nuevo candidato aunque, en nota de prensa de 19 de marzo de 2024, el consejero de Ordenación del Territorio anunció en la Junta General el inicio del proceso para la constitución del CTBG asturiano e instó a los grupos parlamentarios a iniciar lo antes posible los trámites para elegir al presidente del consejo. Este será el paso previo para que se inicie el desarrollo reglamentario de la ley de transparencia, y añadió que la viceconsejera de Derechos Ciudadanos estará al frente de este procedimiento, sin descartar que la ubicación de la sede vuelva a ser Avilés⁸¹.

7. CONCLUSIONES

Es necesario que exista una vinculación positiva entre transparencia y acceso a la información para que la democracia se fortalezca y que las instituciones públicas puedan recuperar la confianza perdida en ellas, disminuyendo la desafección política que aumenta de forma progresiva, como ya se ha visto.

La transparencia obliga a que los gobiernos y las administraciones públicas proporcionen, por propia iniciativa, una información clara, accesible y comprensible sobre las decisiones que tomen y las actividades que emprendan para llevarlas a cabo, o lo que es lo mismo, que rindan cuentas de su buen hacer y de su gestión. El acceso a la información permite que la ciudadanía pueda ejercer un control sobre ello, sin embargo, si no hay transparencia, este acceso se verá limitado. Parece evidente que no se puede solicitar una información que no se conoce, bien porque no esté disponible, bien porque no sea de fácil acceso. Y podría afirmarse que, cuando la población percibe que las instituciones son transparentes, es más proclive a confiar en ellas.

Se han visto ejemplos de alguna información pública que parece distorsionar los hechos y crear una percepción de la realidad un tanto engañosa. La parcialidad o la manipulación en la publicidad podría socavar la confianza, generar confusión, pero también podría ser una forma de influir de forma indebida en la opinión pública y de desmotivar a la ciudadanía a participar en procesos democráticos, puesto que puede generarle una percepción de opacidad de sus

⁸¹ <https://actualidad.asturias.es/-/ovidio-zapico-anuncia-el-inicio-del-proceso-para-constituir-el-consejo-de-transparencia>.

representantes y administradores y de la existencia de una intención de ocultar información. Estos efectos se podrían mitigar, por ejemplo, explicando con claridad la metodología utilizada y con la presentación de la información de forma precisa y correcta, aunque también implementando mecanismos de revisión y auditoría independientes que verifiquen su fidelidad antes de la publicación.

En el desarrollo de este estudio se han localizado discrepancias entre informaciones publicadas que, en realidad, deberían ser idénticas por ser la una fruto de la otra, como es el caso de la información que los portales de transparencia autonómicos deben hacer llegar al CTBG estatal. También se ha encontrado información disponible, aunque incompleta, y se ha obtenido una respuesta a una solicitud de información pública un tanto vaga. Las consecuencias de esto pueden causar en la ciudadanía una pérdida de credibilidad en las instituciones públicas, en los representantes elegidos y en la información que estos ofrecen, es decir, que las personas tengan una percepción generalizada de poca transparencia o de falta de ella. Las discrepancias en la información pública son variadas y pueden surgir, bien por el uso de herramientas y sistemas de gestión de datos poco actualizados en lo que a tecnología se refiere, o bien porque no se disponga de directrices o estándares claros de recopilación y transmisión de los datos, entre otras cuestiones. Podría ser recomendable invertir en tecnologías y sistemas de gestión de la información adecuados, estandarizar los procedimientos de gestión de datos para que todas las instituciones estén interconectadas y tengan los mismos criterios, implementar también auditorías o colaborar con expertos y con universidades para la validación de la información. Del mismo modo, sería significativo que la ciudadanía disponga de canales accesibles y eficaces a través de los que puedan informar de estos hallazgos y recibir respuestas reconociendo estas discrepancias o explicando el porqué de esas diferencias.

Hay que tener en cuenta que los medios de comunicación, los analistas e incluso los investigadores, aunque sea a pequeña escala como es el caso del presente estudio, tienen que disponer de datos precisos, completos y confiables para poder llevar a cabo trabajos de calidad que les permitan comprender de forma adecuada los acontecimientos sociales y extraer conclusiones válidas acordes con la realidad de forma fidedigna y que no supongan una desinformación. Algo que podría resultar de gran interés para la ciudadanía.

En resumen, la verdadera transparencia se debe abordar desde un enfoque global, con responsabilidad, fomentando una verdadera cultura de transparencia en la que la información sea efectivamente clara, estructurada y precisa. Si los políticos y los gobiernos quieren recuperar el interés de la población en favor del fortalecimiento de los sistemas democráticos, deberán asumir que no basta con publicar la información política, económica o estadística sin coherencia suficiente para proclamar transparencia en su gestión y lograr que la ciudadanía vuelva a confiar nuevamente en las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo de Galicia (COG núm. 135, de 14 de julio, BOE núm. 77, de 30 de marzo).

Ley 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración del Principado de Asturias (BOPA núm. 180, de 5 de agosto, BOE núm. 195, de 15 de agosto).

Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León (BOCL núm. 52, de 16 de marzo, BOE núm. 75, de 29 de marzo).

Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges (DOGC núm. 5536, de 30 de diciembre, BOE núm. 15, de 18 de enero).

Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears (BOIB núm. 53, de 9 de abril).

Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (DOE núm. 99, de 24 de mayo, BOE núm. 136, de 7 de junio).

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 295, de 10 de diciembre).

Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (BOJA núm. 124, de 30 de junio, BOE núm. 172, de 16 de julio).

Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (BOR núm. 115, de 17 de septiembre, BOE núm. 238, de 1 de octubre).

Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM núm. 290, de 18 de diciembre, BOE núm. 8, de 9 de enero).

Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (BOC núm. 5, de 09 de enero de 2015, BOE núm. 32, de 6 de febrero).

Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (DOGC núm. 6780, de 31 de diciembre, BOE núm. 18, de 21 de enero).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre).

Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (BOCL núm. 49, de 12 de marzo, BOE núm. 74, de 27 de marzo).

Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA» núm. 68, de 10 de abril, BOE núm. 115, de 14 de mayo).

Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno (DOG núm. 30, de 15 de febrero, BOE núm. 81, de 4 de abril).

Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (BOPV núm. 70, de 14 de abril, BOE núm. 105, de 2 de mayo).

Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 252, de 30 de diciembre, BOE núm. 36, de 11 de febrero).

Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública (BOCT núm. 63, de 29 de marzo, BOE núm. 96, de 20 de abril).

Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BON» núm. 98, de 23 de mayo, BOE núm. 139, de 8 de junio).

Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés (BOPA núm. 222, de 24 de septiembre, BOE núm. 253, de 19 de octubre).

Ley 14/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2019 (BOPA núm. 25, de 31 de diciembre, BOE núm. 21, de 24 de enero).

Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 94, de 22 de abril, BOE núm. 163, de 9 de julio).

Ley del Principado de Asturias 8/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2020 (BOPA núm. 250, de 31 de diciembre).

Ley del Principado de Asturias 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021 (BOPA núm. 251, de 31 de diciembre).

Ley del Principado de Asturias 6/2021, de Presupuestos Generales para 2022 (BOPA núm. 251, de 31 de diciembre).

Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (COGV núm. 9323, de 22 de abril, BOE núm. 119, de 19 de mayo).

Ley del Principado de Asturias 10/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2023 (suplemento al BOPA núm. 249, de 30 de diciembre).

Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 309, de 29 de

diciembre, BOE núm. 130, de 29 de mayo). Corrección de errores: (BOCM de 6 y 15 de febrero).

Ley del Principado de Asturias 4/2023, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2024 (suplemento al BOPA núm. 248, de 29 de diciembre).

Decreto 92/1989, de 3 de agosto, sobre indemnizaciones por razón del Servicio en la Administración del Principado de Asturias (BOPA núm. 202, de 31 de agosto).

Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario (BOPA núm. 152, de 2 de julio, BOE núm. 240, de 7 de octubre).

Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (BOE núm. 268, de 5 de noviembre).

Decreto 6/2015, de 28 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma (BOPA núm. 175, de 29 de julio).

Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (BOJA núm. 193, de 2 de octubre).

Decreto 32/2016, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y de Funcionamiento del Consejo de Transparencia de Aragón (BOA núm. 62, de 1 de abril).

Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (BOPV núm. 177, de 13 de septiembre).

Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (DOGC núm. 7416, de 20 de julio).

Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (DOGV núm. 8118, de 1 de septiembre).

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno (DOCM núm. 136, de 12 de julio).

Decreto 1/2019, de 11 de enero, regulador de la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública (BOIB núm. 199, de 11 de enero).

Decreto 13/2019, de 24 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma (BOPA núm. 143, de 25 de julio).

Decreto 79/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia (BOPA núm. 170, de 3 de septiembre).

Decreto 47/2021, de 3 de diciembre, por el que se crean y regulan la Comisión Interdepartamental de Gobierno Abierto, la Comisión Técnica de Transparencia y la Comisión Técnica de Datos Abiertos (BOIB núm. 167, de 4 de diciembre).

Decreto foral 31/2023, de 22 de marzo, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro de Participación Ciudadana (BON núm. 65, de 31 de marzo).

Decreto 22/2023, de 31 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma (BOPA núm. 147, de 1 de agosto).

Decreto 73/2023, de 18 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo (BOPA núm. 162, de 23 de agosto). Modificado por Decreto 24/2024, de 15 de marzo, de primera modificación del Decreto 73/2023, de 18 de agosto (BOPA núm. 56, de 19 de marzo).

Resolución de 16 de mayo de 2005, de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se establece el sistema de información contable de la Administración del Principado de Asturias y su sector público y se aprueban las normas sobre los procedimientos de gestión, tramitación y régimen de contabilidad en la ejecución del presupuesto de gastos (BOPA núm. 135, de 13 de junio).

Resolución de 4 de julio de 2006, de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica de los gastos e ingresos de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias (BOPA núm. 172, de 26 de julio. Modificado parte del anexo II por Resolución de 11 de mayo de 2007, BOPA 121 (25-5-2007); 2ª modificación por Resolución de 10 de mayo de 2010, BOPA 119 (25-5-2010); 3ª modificación por Resolución de 26 de febrero de 2015. BOPA 51 (3-3-2015); 4ª modificación modificada por Resolución de 11 de junio de 2018, BOPA 147 (26-6-2018); 5ª modificación por Resolución de 30 de marzo de 2020, BOPA 63 (31-3-2020); 6ª modificación por Resolución de 14 de julio de 2021, BOPA 143 (26-07-2021); 7ª modificación por Resolución de 31 de mayo de 2022, BOPA 113,

(14-06-2022); 8ª modificación por Resolución de 28 de febrero de 2023, BOPA 50, (14-3-2023)).

Resolución de 5 de julio de 2016 por la que se dispone la publicación del Reglamento interno de la Comisión de la Transparencia de Galicia (DOG núm. 134, de 5 de julio). Modificación por Resolución de 1 de diciembre de 2016, DOG núm. 234, de 9 de diciembre).

Resolución de 18 de diciembre de 2019, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de Extremadura, para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 313, de 30 de diciembre).

Resolución de 9 de enero de 2020, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 17, de 20 de enero).

Resolución de 14 de abril de 2020, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (BOE núm. 150, de 27 de mayo).

Resolución de 30 de octubre de 2020, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de La Rioja, para la atribución del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (BOE núm. 298, de 12 de noviembre).

Resolución de 10 de febrero de 2021, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se publica la prórroga del Convenio con la Comunidad Autónoma de Extremadura, para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (BOE núm. 44, de 20 de febrero).

Resolución de 13 de diciembre de 2021, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para la atribución del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (BOE núm. 302, de 18 de diciembre).

Resolución de 30 de diciembre de 2021, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se publica la prórroga del Convenio con la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 8, de 10 de enero).

Resolución de 18 de diciembre de 2023, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I., por la que se publica la Adenda de prórroga y modificación parcial del Convenio con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para la atribución del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (BOE núm. 311, de 29 de diciembre).

Resolución de 8 de enero de 2024, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno A.A.I., por la que se publica la prórroga del Convenio con la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 14, de 16 de enero).

OTRAS DISPOSICIONES

Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de enero de 2023, por el que se fijan para 2023 las cuantías de las retribuciones del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias (BOPA n.º 19, de 30 de enero).

Acuerdo de 31 de marzo de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Acuerdo de 20 de enero de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se fijan para 2023 las cuantías de las retribuciones del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias (BOPA núm. 69, de 12 de abril).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artículos de revista

- ABAD, L. (2023). Transparencia y rendición de cuentas ante la crisis de legitimidad del Estado democrático. *Revista Española de la Transparencia*, 16, primer semestre, 145-172.
- DABBAGH ROLLÁN, V.O. (2016). La ley de transparencia y la corrupción. Aspectos generales y percepciones de la ciudadanía española. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 68, 83-106.
- DELGADO MORALES, F. (2021). Aproximación al Gobierno Abierto en España. El IV Plan de Acción 2020-2024. *Revista Española de la Transparencia*, 12, primer semestre, 47-63.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2020). Las infracciones relativas al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. *Revista Española de la Transparencia*, 10, 19-29).
- MARTÍN DELGADO, I. (2018). La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control. *Revista internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 281-309).
- MARTINEZ GORRIAGÁN, C. (2015). La transparencia, una condición indispensable de la democracia avanzada. *Revista de transparencia*, 1, segundo semestre 2015.
- MEGÍAS, A. y MORENO, C (2022). La desafección política en los países del entorno europeo español: ¿una actitud estable? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 179, 103-124.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2018). Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 45, 73-112.
- 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*, primer semestre, 14, 37-56.

Libros

- GUICHOT, E. et al. (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Ed. Tecnos.

Capítulos de libro

- MONGE, C. et al. (2021). Introducción. En Editorial Gedisa. *Tras la indignación. El 15M: miradas desde el presente*.
- RUBIO, R. y IBARZ, A. (2021): *Consejo de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid: comparativa de su naturaleza jurídica con otras autoridades de transparencia*

española. En Tirant lo Blanch. *Transparencia y comunidades autónomas: una perspectiva multinivel*.

Fuentes electrónicas

Agencia Valenciana Antifraude (2020). Recomendación general. Enriquecimiento injusto. <https://www.antifraucv.es/la-agencia-valenciana-antifraude-emite-una-recomendacion-general-sobre-el-abuso-del-enriquecimiento-injusto-en-el-sector-publico/> [consultado el 24 de marzo de 2024].

Blanes, M.A. 21 de noviembre de 2023. La «muerte civil» del Consejo de Transparencia de la Comunidad de Madrid. *Blog de Transparencia y Gobierno abierto*. <https://miguelangelblanes.com> [consultado por última vez el 24 de marzo de 2024].

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf> [consultado por última vez el 2 de marzo de 2024].

Centro de Investigaciones Sociológicas: [consultas recurrentes hasta abril de 2024].

<https://www.cis.es/documents/d/cis/Es2930pdf>

https://www.cis.es/documents/d/cis/es3424marmt_a

<https://www.cis.es/documents/d/cis/es3427mar-pdf>

https://www.cis.es/documents/d/cis/es3431vpMT_a

https://www.cis.es/documents/d/cis/es3435mar_a

https://www.cis.es/documents/d/cis/es3441marMT_a

https://www.cis.es/documents/d/cis/es3445marMT_a

Civio, 21 de noviembre de 2023. Un enorme paso atrás en transparencia de la Comunidad de Madrid. *Blog Civio* <https://civio.es/novedades/2023/11/21/un-enorme-paso-atras-en-la-transparencia-de-la-comunidad-de-madrid/> [consultado por última vez el 24 de marzo de 2024].

Junta General del Principado de Asturias. <https://www.jgpa.es/grupos-parlamentarios> [consultado el 25 de marzo de 2024].

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/LaLuchaContraLaDesinformacion.asp> [Consultado por última vez el 2 de marzo de 2024].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos:
<https://data.oecd.org/fr/gga/confiance-envers-le-gouvernement.htm> [consultado el 2 de marzo de 2024].

PÉREZ-DÍAZ, V.; RODRÍGUEZ, J.C. (2017). Desafección política: Alcance, causas y remedios. Disponible en https://frdelpino.es/investigacion/wp-content/uploads/2020/04/EP3_desafeccion-politica-vf2.pdf [Consultado por última vez el 2 de marzo de 2024].

Portal de la Transparencia. Gobierno de España. MARTÍN DELGADO, I. (coord.) (2021). “*Guía del Gobierno Abierto. Plan de Gobierno Abierto 2020-2024*”. Disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:2d903bb2-9e4f-4f9f-95f6-07829fbec325/Guia+del+gobierno+abierto%20CEPC.pdf> [Consultado por última vez el 5 de abril de 2024].

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.7 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [13-04-2024].

Real Academia Española [@RAEinforma]. (2019, octubre 28). Si se refiere a la aplicación, la escritura de este nombre registrado es «Excel», con mayúscula inicial. Si se usa como nombre común para aludir a un archivo creado con ella, se emplearía la minúscula y la tilde: «Te envío un éxcel con los datos». [Tuit]. Twitter. <https://twitter.com/RAEinforma/status/1188771955740217344> [Consultado el 13 de abril de 2024].

SÁDABA-CHALEZQUER, C. y SALAVERRÍA-ALIAGA, R. (2022). I Estudio sobre la desinformación en España. Disponible en [https://unika.unav.edu/discovery/fulldisplay?docid=alma991011243328108016&context=L&vid=34UNAV_INST:VU1&lang=en&search_scope=34UNAV_TODO&adaptor=L](https://unika.unav.edu/discovery/fulldisplay?docid=alma991011243328108016&context=L&vid=34UNAV_INST:VU1&lang=en&search_scope=34UNAV_TODO&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=34UNAV_TODO&query=any,contains,i%20estudio%20sobre%20la%20desinformaci%C3%B3n)ocal%20Search%20Engine&tab=34UNAV_TODO&query=any,contains,i%20estudio%20sobre%20la%20desinformaci%C3%B3n [Consultado por última vez el 2 de marzo de 2024].

Unión Europea. Comisión europea. Eurobarómetro otoño 2023. https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/eurobarometro-los-espanoles-favor-de-mas-competencias-para-europa-2023-12-19_es [Consultado por última vez el 13 de abril de 2024].

Documentos parlamentarios

Diario de Sesiones de la Junta General del Principado de Asturias. XI Legislatura. Comisión de Presidencia. Comparecencia de D. José Manuel Fernández García, candidato a la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias. BOJGPA, Serie B, número 679, de 23 de marzo de 2021 (11/0225/0023/11106).

Jurisprudencia

Tribunal Supremo: Sentencia del Tribunal Supremo 4480/2023 (Sala de lo Contencioso), de 17 de octubre de 2023 (recurso 6316/2020).

ANEXO I. Texto de la solicitud de información

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias, se crea por Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés como ente público con personalidad jurídica propia sometido a su Ley de creación y al Derecho administrativo. Así mismo, en cumplimiento de lo establecido en el art. 63 de la mencionada Ley 8/2018, se incorporan los presupuestos del mencionado ente público, asignándole la Sección Presupuestaria 88 por la Ley del Principado de Asturias 14/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2019.

Con fecha 20-01-2020 se publica en el BOE el Convenio entre la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias (a través de la Consejería de Presidencia) y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por el que se atribuye al Consejo la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno "[...] hasta que tenga lugar la efectiva puesta en funcionamiento de su Consejo propio [...]". Este convenio ha sido prorrogado por acuerdo entre ambas partes que "[...] manifiestan su interés y voluntad de prorrogar el vigente convenio de colaboración en las mismas condiciones inicialmente acordadas, con excepción de las obligaciones económicas que se regirán por el anexo que acompaña a esta prórroga". La Cláusula primera estipula que "Esta prórroga tendrá un plazo de vigencia de dos años y surtirá efectos desde el día 8 de enero de 2022".

En las Leyes de Presupuestos Generales del Principado de Asturias de los años 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023 se asignó al todavía no puesto en funcionamiento Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias presupuesto equilibrado con un ingreso de 80.000 euros proveniente de una transferencia del Principado de Asturias, en el subconcepto 453000 "Organismos y entes públicos" según consta en la Resolución de 4 de julio de 2006, de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica de los gastos e ingresos de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias. En las mismas Leyes de Presupuestos Generales del Principado de Asturias se establecen los conceptos y subconceptos en los que se deben imputar los gastos del Consejo de Transparencia. En concreto, en el subconcepto 227006 "Estudios, trabajos técnicos y proyectos de investigación" podría entenderse que es el crédito asignado para el abono del trabajo encomendado al Consejo de Transparencia del Estado por importe de 10.000 euros.

Hecha consulta a las Cuentas Generales del Principado de Asturias publicadas desde la creación de la Sección presupuestaria 88, así como en el Tomo II: memoria de objetivos y Tomo III: una visión global de las mencionadas Leyes de Presupuestos del Principado de Asturias mencionadas en el párrafo anterior, no se aprecia información sobre el destino de esta cuantía.

Al amparo de mi derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española y el resto del ordenamiento jurídico estatal y autonómico, solicito información para conocer cómo y cuánto y en qué se ha gastado, y se continúa gastando, el presupuesto de 80.000 euros asignados anualmente desde 2019 al año 2023 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias, habida cuenta que el mencionado Consejo no ha sido creado y, en consecuencia, no ha podido entrar en funcionamiento, como tampoco se ha aprobado el decreto que regule su estructura y funcionamiento dado el requisito de la necesidad del informe favorable del Pleno del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con el art. 70 de la anteriormente mencionada Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

ANEXO II. Comunicación estado tramitación

Referencia	SUGE/2023/454
Procedimiento	Acceso a la información pública
Asunto	Solicitud de acceso a información pública sobre el presupuesto del P. de A. de 80.000 € de 2019 a 2023, destinado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
Interesado	
Unidad Responsable	Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo
Referencia Externa	

COMUNICACIÓN INFORMATIVA

Con fecha de 4 de julio de 2023 ha tenido entrada en la Consejería de Presidencia, su solicitud de acceso a la información pública:

Solicitud de acceso a información pública sobre la partida presupuestaria del Principado de Asturias de 80.000 €, en los presupuestos de 2019 a 2023, asignado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias.

Dicha solicitud de información se fundamenta en los artículos 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y de la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

A este respecto, y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, le informamos que el plazo máximo para resolver y notificar este procedimiento es de 1 mes desde la recepción de su solicitud. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Transcurrido el plazo máximo sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, podrá entender desestimada su solicitud, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición

Estado	Original	Página	Página 1 de 2	  GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS Site
Código Seguro de Verificación (CSV)	14612323136777336475			
Dirección electrónica de validación del CSV	https://consultaCVS.asturias.es/			
				

de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre antes citada, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Cualquier incidencia o documentación relacionada con el expediente se ha de dirigir a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, indicando el número de expediente arriba citado, presentándola por cualquiera de los medios previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Estado	Original	Página	Página 2 de 2	 GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS  Site
Código Seguro de Verificación (CSV)		14612323136777336475		
Dirección electrónica de validación del CSV		https://consultaCVS.asturias.es/		
				

ANEXO III. Notificación respuesta

Referencia SUGE/2023/454
Procedimiento Acceso a la información pública
Asunto Solicitud de acceso a información pública sobre el presupuesto del P. de A. de 80.000 € de 2019 a 2023, destinado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
Interesado
Unidad Responsable Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo
Referencia Externa

Adjunto le remito la resolución de fecha 31 de julio de 2023, de la Consejería de Presidencia , recaída en el expediente de referencia, por la que se ha dictado la siguiente resolución:

Analizada la documentación que obra en el expediente de referencia, tramitado al amparo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, resultan los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 4 de julio de 2023 doña _____ formula solicitud de acceso a información pública sobre el presupuesto del Principado de Asturias de 80.000 € de los años 2019 a 2023, asignado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias, aportando la documentación que se indica:

- a. Justificante de Registro de Entrada en el Principado de Asturias
- b. Solicitud en modelo normalizado

Segundo. Por el Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo se ha revisado la solicitud, verificado la documentación exigida y acreditado el cumplimiento de los requisitos exigidos.

Tercero. Solicitada información al respecto a la Dirección General de Gobernanza Pública, Transparencia, Participación Ciudadana y Agenda 2030, con fecha de 28 de julio de 2023 emite informe en el que concluye lo siguiente:

(.....)

Estado	Original	Página	Página 1 de 3	  
Código Seguro de Verificación (CSV)		14612673731200112176		
Dirección electrónica de validación del CSV		https://consultaCVS.asturias.es/		
 				

CONCLUSION-RESUMEN

“Al no hallarse en funcionamiento el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias las asignaciones, que para el cumplimiento de sus fines se establecen anualmente con cargo a los Presupuestos Generales del Principado de Asturias, retornan a la Hacienda del Principado de Asturias”.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El artículo 105 b) de la Constitución Española señala 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.

Segundo.- Los artículos 12 y 13 de La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regulan el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. El artículo 12 de la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés prevé igualmente dicho derecho de acceso a la información pública y determina que se ejercerá mediante solicitud previa de conformidad con la normativa estatal.

Tercero.- El artículo 14 de la Ley del Principado de Asturias 8/2018 antes citada establece que será competente para resolver las solicitudes de acceso el Consejero titular del Departamento en el que obre la información pública. La Consejería de que se trate dará traslado a la Consejería competente en materia de transparencia de copia de las solicitudes de acceso y de las resoluciones sobre las mismas, para su seguimiento, archivo y registro.

Cuarto.- El artículo 20 de la Ley 19/2013 prevé que la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante en el plazo máximo de un mes. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la mayor complejidad de la información que solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Quinto.- De acuerdo con el artículo 22.1 de la precitada ley estatal, se remitirá la resolución por vía electrónica a la dirección indicada por el peticionario, tal y como ha solicitado el mismo.

En atención a lo anteriormente expuesto,

RESUELVO

Primero.- Conceder el acceso a la información pública solicitada por doña _____, en relación con la información sobre el presupuesto del Principado de Asturias de 80.000 € de 2019 a 2023, asignado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias, en los términos del informe previsto en el antecedente tercero.

Segundo.- Comunicar al interesado que contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo

Estado	Original	Página	Página 2 de 3	  GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS Site
Código Seguro de Verificación (CSV)		14612673731200112176		
Dirección electrónica de validación del CSV		https://consultaCVS.asturias.es/		
				

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de la notificación de la presente resolución. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de interponer cualquier otro recurso que se estime procedente.

Estado	Original	Página	Página 3 de 3
Código Seguro de Verificación (CSV)	14612673731200112176		
Dirección electrónica de validación del CSV	https://consultaCVS.asturias.es/		
			
			 GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
			 Site