



Presentación

José Luis Rodríguez Álvarez

Presidente del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno

RESUMEN: Presentación del número monográfico dedicado a la protección de datos y su conciliación con la transparencia y la lucha contra la corrupción.

PALABRAS CLAVE: transparencia, protección de datos, corrupción, número monográfico.

Presentation

ABSTRACT: Presentation of the monographic issue dedicated to data protection and its reconciliation with transparency and the fight against corruption.

KEYWORDS: transparency, data protection, corruption, monographic issue.



La edición de este número extraordinario de la *Revista Española de Transparencia* no podía ser más oportuna. En pocas semanas se cumplirán diez años de la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 10 de diciembre de 2013. Celebro pues la iniciativa y agradezco a la profesora García Mahamut su amable y generosa invitación a escribir unas líneas introductorias.

El principio de transparencia ocupa hoy en día un lugar central en la configuración política de los Estados que se definen como democracias avanzadas, hasta el punto de que es comúnmente aceptado que el grado de transparencia efectiva de la actividad pública existente en cada país es un indicador muy fiable de su nivel de calidad democrática.

Ello es así porque la transparencia de la actuación de los poderes públicos, sin sustituir los tradicionales instrumentos de participación y de control propios de los sistemas políticos democráticos, los complementa y los refuerza considerablemente. Al demandar de las instituciones y de sus responsables una rendición de cuentas directa y permanente a la ciudadanía, instaura un cualificado canal de relación entre gobernantes y gobernados en el que la comunicación se materializa directamente, sin necesidad de intermediarios (como sucede con la que se articula a través de representantes políticos); y su vigencia no se circunscribe a momentos o procesos temporalmente acotados (como pueden ser los períodos electorales), sino que ofrece un cauce permanente para la interacción, disponible sin interrupciones.

Como es conocido, el principio de transparencia se despliega en la práctica en una doble dimensión. De un lado, imponiendo a los poderes públicos el mandato de publicar todas las informaciones que sean relevantes para conocer y fiscalizar sus actuaciones (lo que se conoce como *publicidad activa*). Y, de otro lado, garantizando a todas las personas sin distinción el derecho a acceder directamente a los contenidos y a los documentos que obren en poder de las administraciones públicas y demás sujetos obligados (el *derecho de acceso a la información pública*).

Con la acción conjunta de estos dos vectores, la transparencia efectiva vigoriza la democracia en la medida en que posibilita que los ciudadanos estén más y mejor informados para participar activamente en la vida pública y, al mismo tiempo, les permite fiscalizar de una manera mucho más eficaz la actuación de los responsables públicos, ya sea a título individual o colectivo. Todo ello redundará en un mayor acercamiento de las administraciones a la ciudadanía y en el fortalecimiento de un valor esencial para la cohesión y el buen funcionamiento de las comunidades



políticas del que hoy en día no andamos muy sobrados: la confianza en las instituciones.

En España hemos acumulado un gran retraso en este campo en comparación con los países de nuestro entorno. Durante mucho tiempo nos hemos limitado a enfoques fragmentarios, estableciendo determinadas obligaciones de publicidad de los actos de los poderes públicos y reconociendo el derecho de acceso a la información únicamente en algunos ámbitos específicos. Como consecuencia de ello, carecíamos de una regulación general de las obligaciones de transparencia de los poderes públicos, y adolecíamos también del reconocimiento de un derecho subjetivo, ejercitable por cualquier persona, para acceder a la información en posesión de los organismos y las entidades públicas sin necesidad de acreditar un interés específico.

Estas importantes lagunas no se colmaron hasta el mes de diciembre del año 2013 con la aprobación de la LTAIBG, aunque todavía habría que esperar otro año más para que comenzase a desplegar sus efectos, ya que la propia Ley articuló en su Disposición final primera una entrada en vigor escalonada en tres tiempos, de suerte que solo el título segundo (consagrado al buen gobierno) entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, mientras que la eficacia de los títulos preliminar, primero y tercero (dedicados al objeto, la transparencia de la actividad pública y al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, respectivamente) se pospuso al momento de cumplir un año de la publicación; y, por otra parte, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales se les concedió un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la Ley.

Estando pues a punto de cumplirse diez años desde la aprobación de la LTAIBG, y cuando nos acercamos a los nueve de vigencia efectiva (ocho en el caso de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales), es un buen momento para hacer balance, para computar los progresos, analizar las fallas, y alistar las tareas pendientes.

Hoy en día nadie discute que la LTAIBG ha contribuido decisivamente al rápido desarrollo de la transparencia pública en nuestro país, no sólo por su específico contenido normativo y su impacto directo en el ámbito de la Administración General del Estado sino también porque operó como detonante, generando una muy fructífera dinámica que ha logrado transformar notablemente el panorama de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública en todos los niveles del Estado español. Prácticamente todas las Comunidades Autónomas han aprobado sus leyes de transparencia y muchas de ellas han creado sus propios órganos de garantía. Hay también cuantiosa normativa adoptada por las Entidades Locales, y desde la Federación Española de Municipios y Provincias se está llevando a cabo una vigorosa labor de impulso y consolidación. En términos generales, todas las administraciones han realizado un encomiable esfuerzo en sus respectivos



ámbitos para poner en marcha portales de transparencia, crear unidades especializadas e ir incorporando la cultura de la transparencia a su funcionamiento diario.

A esta transformación han coadyuvado en gran medida los órganos garantes de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública, los Consejos y los Comisionados de Transparencia que, desde el momento mismo de su creación, a pesar de los escasos medios disponibles, se han empleado a fondo en el objetivo compartido de superar el retraso acumulado y avanzar hacia la consolidación de la transparencia como un auténtico principio rector de la vida pública en nuestro país. Con este fin, vienen tutelando el derecho de acceso a la información pública con firmeza y rigor jurídico, construyendo un valioso acervo interpretativo que proporciona, tanto a la ciudadanía como a los sujetos obligados, un notable grado de certeza sobre el contenido y alcance del derecho y que, cuando ha sido cuestionado judicialmente, en la gran mayoría de los casos obtuvo el respaldo de nuestros Tribunales de Justicia. En paralelo, muchos de ellos llevan a cabo además una compleja tarea de evaluación periódica del grado de observancia de las obligaciones legales que, aparte de su función estricta de control, está mostrando una gran eficacia incentivadora del cumplimiento.

No obstante, es obligado precisar que el gran avance conseguido en este campo en menos de una década no es solo el resultado de la actuación de las administraciones y de los órganos de garantía sino el fruto de una gran labor colectiva en la que han participado múltiples actores: junto a funcionarios y empleados públicos, también organizaciones sociales y políticas, jueces y magistrados, académicos, periodistas, archiveros, documentalistas, y otros muchos colectivos y profesionales.

Ahora bien, siendo muy notables los avances conseguidos estos años, no cabe desconocer que aún queda un considerable trecho por recorrer para que el mandato con el que arranca el preámbulo de la LTAIBG, que prescribe que «*la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política*», se haga plena realidad en nuestro país, situándolo así en el lugar que le debería corresponder en el contexto internacional. Para continuar progresando hacia ese ambicionado nivel de transparencia necesitamos, como ya he reclamado en otras ocasiones, actuaciones decididas, tanto en el ámbito de las políticas públicas como en plano normativo.

Es necesario que todas las administraciones refuercen sus políticas de transparencia y elaboren planes generales y específicos en la materia (con sus correspondientes sistemas de seguimiento y evaluación), determinando los objetivos, los procedimientos, las medidas y las respectivas responsabilidades, con el fin cumplir adecuadamente con las obligaciones de publicidad activa y atender correctamente las solicitudes de acceso a la información pública. También resulta urgente mejorar la dotación de medios, tanto de los órganos de garantía -que en su mayoría



continúan sufriendo una situación de precariedad, sin los recursos personales y materiales necesarios-, como de las unidades de transparencia, a las que corresponde un importantísimo papel en el buen funcionamiento del sistema y cuyo escaso personal ha de simultanear muchas veces las tareas de transparencia con otras igualmente exigentes como la de atención a la ciudadanía o la protección de datos personales.

Y, en todo caso, son indispensables reformas legislativas, particularmente en lo que concierne a la LTAIBG, que ya nació con algunas carencias y ciertos defectos de técnica legislativa que, con el paso del tiempo y la experiencia adquirida con su aplicación, se han ido haciendo más evidentes y hoy nadie duda que están frenando el avance hacia la implantación efectiva del principio de transparencia en nuestro país. Lógicamente, no es este el lugar para analizar y exponer con el debido detalle los diversos aspectos necesitados de reforma, pero no puedo menos que enunciar, aunque sea telegráficamente, algunos de los más relevantes. Así, aparte del reconocimiento de la naturaleza iusfundamental del derecho de acceso a la información pública, la garantía de su eficacia práctica requiere el fortalecimiento institucional del Consejo de Transparencia, atribuyéndole las potestades necesarias para ejercer con plenitud sus funciones de supervisión y control, comenzando por las de carácter coercitivo para reaccionar frente a la negativa de los sujetos obligados a cumplir con sus resoluciones o el retraso en ejecutarlas. El ámbito subjetivo de aplicación, los procedimientos de acceso y de reclamación, la articulación del régimen general de acceso a la información pública con los regímenes específicos o el alcance de la cláusula de supletoriedad son también, entre otros, aspectos de la ley necesitados de revisión y clarificación.

Junto a las políticas públicas y las reformas legislativas, para que el principio de transparencia alcance plena eficacia, desplegando toda su potencialidad, son igualmente indispensables buenos estudios doctrinales, que analicen en profundidad los múltiples problemas que su implementación suscita en las complejas sociedades actuales; estudios que, a la vez, ofrezcan a los aplicadores pautas y propuestas sólidamente articuladas que permitan ir construyendo día a día las mejores respuestas para garantizar la coexistencia equilibrada de la transparencia pública con los derechos individuales y el buen funcionamiento del sistema democrático en un contexto en el que la acelerada evolución tecnológica genera de continuo arduos retos.

Los estudios que integran este monográfico responden claramente a los objetivos enunciados al abordar cuestiones nucleares como los conflictos entre transparencia y protección de datos, la transparencia como garantía de la integridad de los procesos electorales en entornos digitales, la transparencia algorítmica en medios de comunicación, plataformas y servicios digitales, las obligaciones de transparencia de las autoridades de control, la protección de las personas informantes, o el potencial del *data mining* en la lucha contra la corrupción; y, todo ello, contemplando



no solo el derecho nacional sino prestando especial atención a los desarrollos habidos en el seno la Unión Europea y, muy en particular, a los proyectos en gestación y sus potenciales efectos sobre el ordenamiento español.

En conjunto, este monográfico contiene un rico mosaico de análisis, reflexiones y propuestas que, desde enfoques diversos y complementarios, arrojan luces muy clarificadoras sobre la poliédrica realidad de la transparencia pública cuya proyección práctica plantea aún no pocos interrogantes. Animo por tanto a todos los interesados en el tema a adentrarse en la lectura de estos textos con la convicción de que no se verán defraudados, pues la trayectoria académica y profesional de sus autores otorga la máxima garantía de calidad.