

Transparencia y buen gobierno en España

Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

DE ELISA DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO
Y CARLOTA TARÍN QUIRÓS (COORDS.)
MADRID, LA LEY-WOLTERS KLUWER, 2014

CATALINA LARACH¹

RESUMEN

Transparencia y Buen Gobierno son términos que en este tiempo resultan de interés para una España en crisis. La insatisfacción ciudadana y el debilitamiento institucional local y nacional son consecuencia de un declive en la garantía de los derechos sanitarios y educativos, de la falta de confianza en la administración pública, así como de problemas de corrupción en la gestión de lo público y derivados de la situación económica de los mercados. A pesar de un retraso en la regulación del tema, con la expedición de la Ley 19 de 2013 el gobierno español se suma a los Estados miembros de la Unión Europea que han presentado propuestas a nivel de gobierno, ciudadanía y nuevas tecnologías. Con esta ley se modifica la estructura de la administración pública para crear el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. ¿Es esta respuesta institucional una medida eficaz para la solución de la llamada crisis institucional en España? ¿Puede esta reforma oxigenar al aparato administrativo español?

1 Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Derecho Público y doctoranda en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, España. Docente investigadora del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Correo-e: catalina.larach@uexternado.edu.co Fecha de recepción: 2 de febrero de 2015. Fecha de modificación: 13 de marzo de 2015. Fecha de aceptación: 3 de abril de 2015. Para citar el artículo: LARACH, C. (2015). Transparencia y Buen Gobierno en España. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 13, Universidad Externado de Colombia, pp. 255-268.

Palabras clave: transparencia, Buen Gobierno, información pública, tecnología, administración electrónica, participación ciudadana, cooperación-colaboración, gobierno abierto, rendición de cuentas, fortalecimiento institucional.

Transparency and Good Governance in Spain

ABSTRACT

Nowadays, transparency and Governance are relevant for Spain. Especially, for the dissatisfied citizenship and the weakness in national and local institutions over the last few years, with results like not trusting, less guarantee on healthcare and education system, the corruption in public administration, politics-economic issues, and so on. Although, in the European Union, Spain has been one of the last countries to regulate this issue, whit Act 19/2013 there are new objectives relating to open government, citizenship, technology, accountability. Moreover in relation with the structure of administration because the "commission for transparency and good governance" was initiated on last 19th January. In general, its effectiveness in moderating this issue and applying measures in order to get administration systems cleaner in countries like Spain.

Keywords: Transparency, Governance, Public Information, Technology, Digital Communications, Participation at Local and Regional Level, Cooperation-collaboration, Open Government, Accountability, Well-established Organization.

NOTA PRELIMINAR

El creciente distanciamiento entre los intereses de la ciudadanía y los de la clase política hace apremiante la puesta en marcha de la Ley 19/2013 con el fin de fortalecer la relación entre administración y ciudadano, fomentando la participación social en la tramitación de los procesos legislativos para la regeneración democrática. Buen Gobierno, lucha contra la corrupción, calidad de las instituciones, control del poder, acercamiento de los representantes a los ciudadanos, nuevas tecnologías, primacía de los intereses generales, transparencia informativa (para sancionar y/o premiar a los gestores en la administración pública), empoderamiento de los ciudadanos, posibilidades de participación, la información como activo de los ciudadanos, procesos deliberativos, meritocracia en la toma de decisiones son algunos de los propósitos de esta ley.

Aunque se la ha calificado como una ley tímida y anclada, amplía el campo de aplicación incluyendo nuevos sujetos que podrían ser determinantes para

su efectividad, destacando también las ventajas que puede ofrecer internet en este tipo de reformas; no obstante, subsiste la preocupación en el sistema administrativo y de gestión por la ausencia de confianza en la clase política y la falta de canales de comunicación.

La transparencia podría ayudar a crear en las instituciones mediante una información veraz en las áreas que más afectan a los ciudadanos o que son de su mayor interés, pretendiendo una calidad institucional y un desarrollo económico.

La obra que se analiza ofrece un amplio margen de temas en concordancia con la ley, haciendo énfasis en antecedentes y desarrollos legales, que aunque no podremos mencionar en detalle, intentaremos abordar así sea en general, dada la importancia que revisten.

En cuanto al título preliminar y primero de la ley, buscan regular la transparencia de la actividad pública y el derecho al acceso de la información pública; por su parte, el título segundo se ocupa de lo atinente al Buen Gobierno (que según se expresa en la obra no guarda mucha relación con el resto del articulado); el título tercero cierra con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

El modelo territorial español con sus autonomías está llamado a mejorar la calidad de sus instituciones innovando equilibradamente con medidas deliberativas y de control en sus ámbitos de gobierno. Algunos puntos de incidencia negativa desde el nivel central hacia el resto del territorio tienen que ver con el predominio del ejecutivo en ciertos sectores, la ineficacia de órganos de fiscalización, la falta de competitividad y de instrumentos en el manejo de recursos públicos, así como también la interferencia, el clientelismo y la corrupción que repercute en los partidos políticos.

Por esta razón, a continuación comentaremos acápites de la normatividad que buscan fortalecer una coordinación entre los distintos entes encargados de ejecutar las políticas de mayor influencia en el sistema democrático del país.

LA TRANSPARENCIA COMO PUNTO DE PARTIDA

Con el fin de recuperar la confianza en las instituciones, la transparencia y el acceso a la información pública, con tecnologías y herramientas para saber cómo se gestiona, se administra y se gasta el dinero público van encaminadas a que los ciudadanos puedan ejercer un control continuo para exigir resultados con eficacia y efectividad. Al hablar de transparencia se hace referencia a controlar al gobierno y a los poderes públicos por parte de la ciudadanía y de la sociedad civil como base de la democracia representativa². Es así como

2 "El incremento de la transparencia redundará automáticamente en mayor democracia, ya que en la medida en que los ciudadanos puedan conocer mejor el funcionamiento de las Instituciones, quién toma las decisiones y cómo se toman, podrán ejercer mejor sus dere-

se afirma que las administraciones públicas deberían funcionar como el mundo de las economías, y que los ciudadanos deberían contar con la suficiente información.

De otra parte, el gobierno abierto y la administración electrónica buscan el fortalecimiento institucional, sobre la base de: una gestión acorde con los intereses generales y reflejada en la calidad y solidez institucional de un país; una rendición de cuentas de políticos y gestores públicos que permita sancionar conductas, permitiendo de esta manera un desarrollo social con crecimiento económico sostenible; y por último, un concepto de gestión pública cuyo protagonista principal sea el ciudadano, considerado un cliente de la administración pública y no simplemente un sujeto pasivo, así como un gobierno que sea capaz de controlar a los gobernados y de controlarse a sí mismo.

El gobierno abierto ayuda a recuperar la confianza en los asuntos públicos; en este sentido, el ciudadano debe convertirse en un socio del gobierno puesto que es este quien paga la gestión con sus impuestos, para lo cual es indispensable fomentar instrumentos de participación y escucha activa acercando la clase política a la ciudadanía.

Por esta razón se introducen cambios en el ordenamiento jurídico español que faciliten la participación ciudadana, toda vez que son limitados los campos de iniciativa popular, donde por lo demás se excluyen materias como normas electorales, regulación de los partidos políticos y de derechos fundamentales, independencia del poder judicial.

La tecnología refleja un avance en ciertos trámites que hoy en día se pueden realizar on-line, y podría facilitar aún más la transformación de la cultura administrativa, siempre y cuando marche unida a una participación efectiva de la ciudadanía.

En lo relacionado con la transparencia y las políticas públicas, una de las finalidades es facilitar la instauración de un sistema objetivo y público de evaluación con indicadores que permitan medir y comparar los resultados de las políticas públicas emprendidas, resaltando la independencia que deben tener las entidades evaluadoras respecto de las que están sujetas a control. La revisión de las políticas debe hacerse antes y después de su ejecución, con una valoración de los resultados, los impactos y las necesidades que se pretenden satisfacer; es decir que se requiere una verificación por parte de la sociedad

chos como ciudadanos. El Tratado de Lisboa recoge parcialmente la idea de la Convención de simplificar la estructura jurídica y extinguir la Comunidad Europea y la división de los pilares. Explicitaciones como la delimitación y descripción de las competencias y la elaboración de un catálogo, la enumeración de los valores y objetivos de la Unión y la mejor formulación de las competencias de las instituciones incrementan la transparencia y la democracia del sistema. En el funcionamiento de la Unión se incrementa la transparencia con la obligación de que el Consejo se reúna en público cuando actúe como legislador" (ALDECOA y GUINEA, 2010, p. 88).

civil, con herramientas suficientes para controlar la mala gestión, el despilfarro y los actos de corrupción. Por tanto, la cooperación y colaboración entre las administraciones, y también de los agentes económicos y la sociedad civil, resulta necesaria.

En esta primera parte, la legislación va destinada a las administraciones públicas, y cobija: la administración general del Estado, la administración de las comunidades autónomas, las entidades que integran la administración local, las entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales (aunque en el ámbito territorial primará cada normativa autonómica).

Se habla de actualizar el concepto de administración pública y de proteger las actuaciones directamente conectadas a fines de utilidad pública o responsabilidad patrimonial, promoviendo los principios generales con imperativo constitucional y del derecho comunitario europeo; y que por tanto, deben ser remitidos a la jurisdicción contencioso administrativa. De igual forma y con el fin de realizar una interpretación extensiva o pro transparencia, la ley podría aplicarse en actuaciones de instituciones que aunque no estén del todo sujetas al derecho administrativo, tampoco estén expresamente excluidas del ámbito de esta ley, como las siguientes (DE LA NUEZ SÁNCHEZ et al., 2014, pp. 121-142):

- La Casa de su Majestad el Rey³: en sus actuaciones relativas a contratos, funcionarios y gestión patrimonial deberá cumplir obligaciones de publicidad institucional, organizativa, información presupuestaria, económica y estadística.
- Las Cortes Generales⁴: esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, en cuanto a sus actos de derecho administrativo parlamentario, es decir, los que son susceptibles de control jurisdiccional en sede contencioso administrativa.
- El Tribunal Constitucional⁵: en lo referido a contratación, gestión patrimonial, recursos humanos, procedimientos de selección y al ámbito disciplinario.

3 Organismo regulado por el Real Decreto 434/1988, modificado por DR 999/2010, cuya misión es servirle de apoyo al jefe de Estado en cuantas actividades se deriven del ejercicio de sus funciones. Si bien no está clasificada e integrada en la Administración General del Estado, sí establece que en su organización y funcionamiento deben aplicarse principios y criterios propios de esta.

4 El Parlamento español o "Cortes Generales" lo conforman las cámaras del Congreso de los Diputados y el Senado, cuya regulación se encuentra en los artículos 66 y siguientes de la Constitución.

5 Contemplado en el Título IX de la Constitución (arts. 159 y ss.) y desarrollado normativamente en la LO 2/1979.

- El Consejo General del Poder Judicial⁶; en sus funciones sujetas a derecho administrativo (contractuales, personales y patrimoniales).
- El Banco de España⁷: en lo relacionado con los actos dictados en ejercicio de sus potestades administrativas, como serían, por ejemplo, supervisar la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya vigilancia le haya sido atribuida.
- El Consejo de Estado⁸: en sus actos y disposiciones sujetos a derecho administrativo público (personal, contratación y gestión patrimonial).
- El Defensor del Pueblo⁹: en cuanto a la publicidad institucional y organizativa de recursos humanos, contratación y gestión patrimonial.
- El Tribunal de Cuentas¹⁰: en sus actuaciones sujetas a derecho administrativo tanto de forma activa como pasiva.
- El Consejo Económico y Social¹¹: en sus actuaciones sujetas a derecho administrativo.
- Instituciones autonómicas análogas: en este asunto la Ley de Transparencia se aplica a las instituciones autonómicas análogas a las antes mencionadas, teniendo en cuenta que en el modelo territorial español las comunidades autónomas tienen órganos muy similares a los del Estado.

Otro de los sujetos obligados mediante la Ley 19/2013 y que debemos mencionar son los partidos políticos. Ello debido a la crisis institucional y a los

- 6 Es un órgano constitucional, colegiado, autónomo, integrado por jueces y otros juristas, que ejerce funciones de gobierno del poder judicial; regulado en el artículo 122.3 de la Constitución y en la LO 6/1985.
- 7 Es el banco central nacional y el supervisor del sistema bancario español, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, cuya actividad se encuentra regulada por la Ley de Autonomía del Banco de España, y su organización y funcionamiento se recoge en el Reglamento Interno del Banco de España.
- 8 Máximo órgano consultivo del Estado que según el artículo 107 de la Constitución se rige por su ley reguladora, LO 3/1980 del Consejo de Estado, desarrollado por RD 1674/1980 de 18 de julio.
- 9 Es el Alto Comisionado de las Cortes Generales (art. 54 de la Constitución), encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas; regulado mediante LO 3/1981.
- 10 Es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, que dependerá directamente de las Cortes Generales (según art. 136 de la Constitución, y regulado por la LO 2/1982).
- 11 Es un órgano consultivo del gobierno en materia socioeconómica y laboral; ente de derecho público con personalidad jurídica propia, plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art. 131.2 de la Constitución y Ley 21/1991, de 17 de junio).

últimos escándalos de corrupción y despilfarro de que han sido protagonistas. La ley pretende someterlos a un régimen de transparencia y rendición de cuentas por su trascendencia pública y relevancia constitucional tanto para la economía de mercado como para la democracia de España¹². No hay órganos eficientes de supervisión y control, razón por la que el Consejo de Europa¹³ adoptó la Recomendación (2003) 4 del Comité de Ministros de los Estados Miembros del Consejo de Europa sobre las Reglas Comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, y que en su momento fue firmada por España. Así mismo, el informe GRECO¹⁴ 2009, junto con el informe final del año 2013, evidencian un mal manejo en la financiación de los partidos políticos españoles. La ley objeto de la obra que acá se reseña constituye pues un avance en el sentido de promover medidas como la publicación de información relacionada con el funcionamiento, la normatividad y estructura organizativa de cada partido¹⁵; ya otra cosa es el alcance práctico que pueda tener, debido a que no existe un régimen efectivo de infracciones y sanciones ni se encuentran sometidos a la supervisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

- 12 En este sentido, la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, señala en su Exposición de Motivos: "Por otra parte, aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución" (cit. en DE LA NUEZ SÁNCHEZ et al., 2014, p. 149).
- 13 El Consejo de Europa es una organización institucional que no forma parte de las instituciones europeas y cuya actividad fundamental se refiere al Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- 14 Acrónimo de Grupo de Estados contra la Corrupción, al que se encargó monitorear o hacer el seguimiento de las medidas adoptadas por los Estados firmantes en cumplimiento de la Recomendación.
- 15 Podríamos destacar, respecto las obligaciones de transparencia activa que tienen los partidos políticos, de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Transparencia, que estos deben hacer públicos:
 - Todos los contratos, con la indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos de publicación, número de licitadores e identidad del adjudicatario, así como las modificaciones de los contratos.
 - La relación de los convenios suscritos con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligaciones económicas convenidas; también, se publicarán las encomiendas de gestión y las subcontrataciones que se efectúen.
 - Las subvenciones y ayudas públicas concedidas: importe, objeto o finalidad y beneficiarios de las mismas.
 - Los presupuestos, estados de ejecución y cumplimientos de estabilidad y sostenibilidad financiera.
 - Las cuentas anuales que deban rendirse, con sus informes de auditoría y control.
 - Las retribuciones e indemnizaciones percibidas en el ejercicio de altos cargos.

Ahora bien, la ley en su artículo quinto menciona la publicidad activa como uno de los ejes primordiales en pro de la transparencia. En esa medida, señala como principio general la publicación periódica y actualizada de la información cuyo conocimiento sea relevante para el funcionamiento y control de la actuación pública, y que a su vez, dicha información sea comprensible, de acceso fácil y gratuito y a disposición de las personas con discapacidad, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos. Estas disposiciones se aplican sin perjuicio de lo que establezca la normativa autonómica o específica, que pueden a su vez imponer un régimen más amplio de publicidad (DE LA NUEZ SÁNCHEZ et al., 2014, p. 187).

Finalmente, se crea el Portal de la Transparencia (art. 10), dependiente del Ministerio de la Presidencia, con el objetivo de que sea un punto de encuentro y de difusión que incluya la información de la Administración General del Estado y que facilite la consulta de los ciudadanos de acuerdo con los principios de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización (art. 11).

De otra parte, el derecho de acceso a la información pública¹⁶ es un elemento esencial que hace posible el gobierno abierto (*open government*), y que consiste fundamentalmente en abrir, a través de internet, la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos, de forma que estos puedan, de una parte, tener un mayor conocimiento, información y control sobre las actuaciones de los políticos y gestores públicos, y de otra, intervenir, colaborar y participar en dicha gestión, recuperando así la proximidad entre la gestión pública y las políticas públicas y los ciudadanos (DE LA NUEZ SÁNCHEZ et al., 2014, p. 225).

Este derecho permite a los ciudadanos exigir una efectiva rendición de cuentas a los gestores públicos; no obstante, se señalan igualmente los límites dentro de los cuales puede ser ejercido (art. 14: cuando el acceso suponga un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, entre otros).

Dentro de los mecanismos y regulaciones, a nivel de la Unión Europea, que protegen este derecho podemos mencionar: art. 10.3 del Tratado de la Unión Europea¹⁷, arts. 15.1 y 15.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁸,

16 Artículo 13 de la Ley 19/2013: "Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de cualquiera 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".

17 Establece que las decisiones de la Unión se adoptarán de forma más abierta y próxima a los ciudadanos.

18 Artículo 15.1 TFUE: exige que las instituciones, órganos y organismos de la UE actúen con el mayor respeto posible al principio de transparencia, a fin de fomentar una buena gobernanza y garantizar la participación de la sociedad civil.

Artículo 15.3 TFUE: establece el derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Es esta una de las normas más relevantes que promueven

y la sentencia de 17 de octubre de 2013 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Asunto C-280/11 P. Consejo/AccessInfoEurope)¹⁹.

Los autores, en diferentes momentos de la obra, hacen énfasis en que el acceso a la información pública ha debido ser reconocido como un derecho fundamental; en este sentido afirman:

"En definitiva, siempre según nuestra opinión, existían fundamentos políticos y jurídicos más que suficientes en el ámbito de la normativa europea además de en la Constitución española para haber reconocido el derecho de acceso a la información pública en la legislación española como un derecho fundamental, aunque finalmente no haya sido ésta la opción del legislador" (DE LA NUEZ SÁNCHEZ et al., 2014, p. 226).

BUEN GOBIERNO

El Buen Gobierno²⁰ busca orientar las actuaciones institucionales con políticas, normas, sistemas y principios que rijan las actividades relacionadas con el gobierno y la administración pública; entre los principios podríamos mencionar:

- *Apertura*: se refiere a la amplitud que deben tener las instituciones en su funcionamiento, comunicación, toma de decisiones y uso del lenguaje.
- *Participación*: para la efectiva intervención de los ciudadanos en las fases de formulación y ejecución de las políticas públicas con el fin de fortalecer las instituciones y la confianza de los ciudadanos en estas.
- *Responsabilidad*: para asumir las consecuencias de cada actuación institucional, estableciendo para ello el conocimiento previo y claro de las respectivas funciones asignadas a los diferentes actores.
- *Eficacia*: en la producción de los resultados perseguidos con idoneidad, efectividad y proporcionalidad en las políticas practicadas.

la transparencia, consagrada en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión y desarrollada en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

19 Un fragmento de la misma señala: "las ventajas que se derivan, como señala el segundo considerando del Reglamento n.º 1049/2001, de una mayor apertura, a saber, *una mayor participación de los ciudadanos* en el proceso de toma de decisiones y una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático" (sentencia Suecia y Turco/Consejo, apdo. 45).

20 Se entiende por Buen Gobierno las disposiciones voluntarias de autorregulación de quienes ejercen el gobierno de las entidades que a manera de compromiso ético buscan garantizar una gestión eficiente, íntegra y transparente en la administración pública. El Código recoge las normas de conducta, mecanismos e instrumentos que deben adoptar las instancias de dirección, administración y gestión de la entidad, con el fin de generar confianza en los usuarios internos y externos (*Código de Buen Gobierno*. Bogotá: Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP).

- *Coherencia*: que debe estar presente en las políticas y acciones bajo un buen liderazgo y compromiso institucional.

De igual manera, tenemos los principios de subsidiaridad y proporcionalidad. El primero referido a la determinación de la instancia idónea para la decisión, y el segundo, como parámetro para la elección de los instrumentos a emplear en función de los objetivos a alcanzar, teniendo en cuenta la necesidad, conveniencia y equilibrio en la adopción de las correspondientes medidas.

En este asunto, la Ley 19 incluye a los miembros del gobierno, a los secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de ella.

Con lo anterior se trata de que los servidores públicos ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad; con un régimen sancionador referido a los conflictos de interés, de igual modo que a la gestión económico-presupuestaria y, finalmente, al ámbito disciplinario. Aunado a esto, se incorporan infracciones derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria (DE LA NUEZ SÁNCHEZ et al., 2014, p. 442).

Las normas relativas al Buen Gobierno son criticadas por incorporar principios éticos de conducta de difícil concreción jurídica. También carece la ley de una adecuada tipicidad en cuanto a las infracciones, por incluir definiciones demasiado amplias y no realizar una unificación de los procedimientos de exigencia de responsabilidad.

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se encuentra regulado en el artículo 33 como organismo público de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y conformado por una Comisión²¹, instalada el pasado 19 de enero en el Senado. Este organismo tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad para obrar con autonomía e independencia en la consecución de sus fines: promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de Buen Gobierno.

21 La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno está formada por nueve miembros (incluido su Presidente) y ejercerá las funciones encomendadas por la Ley 19 y por su normativa de desarrollo.

Se trata de un órgano de supervisión y control que busca garantizar la aplicación de esta ley tanto en el ámbito de la transparencia como en el del Buen Gobierno. Ahora bien, con el fin de respetar las competencias autonómicas, el Consejo solo podrá intervenir en aquellas comunidades autónomas con las que haya firmado Convenio al efecto; de lo contrario, quedará en manos del órgano autonómico que haya sido asignado.

Consideran los autores que es este uno de los problemas fundamentales de la ley por cuanto en el ámbito autonómico queda en manos de las propias comunidades autónomas diseñar (o no) un órgano de supervisión y control *ad hoc*; además, no existe una obligación legal, ni supervisión ni garantía de que estos órganos sean realmente independientes (DE LA NUEZ SÁNCHEZ et al., 2014, p. 504).

CONSIDERACIONES FINALES

Se viene planteando un concepto de *nueva gestión pública*²² para referirse a los cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objeto de que funcionen mejor, lo cual implica un cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas post burocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública²³.

De este modo, se señalan como elementos de la nueva gestión pública, entre otros:

- El énfasis en la observancia de las “E” (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas con el apoyo de la incorporación de las nuevas tecnologías de información.
- El redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la desaparición o compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando, en busca de una administración ligera, especializada, enfocada a los fines sustantivos y metas precisas.
- La reestructuración administrativa mediante la descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos, con las correspondientes facultades y la responsabilidad por su actuación y resultados.
- La creación de agencias administrativas públicas descentralizadas, independientes y estructuradas.

22 También denominado modernización, reingeniería, reestructuración, innovación, rediseño, reinención.

23 Para esta y otras definiciones véase LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, pp. 146-152.

- La participación de organismos privados y sociales en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos para la provisión de insumos y/o la prestación de servicios de manera independiente o en forma asociada con el gobierno.
- El uso de mecanismos e incentivos de mercados con el fin de favorecer tanto el desempeño eficiente de las unidades y el personal como la libre elección de los usuarios de los servicios públicos.
- La orientación explícita y directa de los diseños y ejecución de los procesos de servicio, hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos.
- El énfasis en el desempeño de las unidades y del personal público, lo cual implica revisar y reformar leyes, reglamentos y procedimientos para asegurar la pertinencia, coherencia, eficacia y calidad de las operaciones.
- La implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos y resultados) que implican definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar (según políticas, programas y procesos de servicio) y crear estándares e indicadores de desempeño apropiados con el empleo de tecnologías de información.

La Ley 19/2013 ha sido criticada por no regular todos los temas que se esperaban, sin embargo, el gobierno defiende el hecho de que se haya podido aprobar y que estén marchando parte de sus medidas con organismos concretos creados para tal fin.

En lo referido a la "producción intencionada (con arreglo a un fin o causa) de una realidad (adecuada al fin) como resultado de la acción de un agente idóneo para obrar"²⁴, la eficacia administrativa responde a un objeto específico: la realización del interés general bajo determinadas condiciones y con el control de la administración, donde el método de calidad total del servicio público se presenta como idóneo. De tal suerte que la administración pública como parte de la estructura de los poderes públicos, destaca importancia en los valores de la eficiencia y la eficacia. De aquella se exige primariamente no solo que obre o actúe, sino que al hacerlo "resuelva" los problemas sociales, es decir, que produzca, en cada caso, un determinado resultado efectivo, es decir, una "obra", cabalmente, la pretendida y señalada como objetivo al diagnosticar el problema de que se trate. Surge así la "efectividad" o, si se prefiere, el "éxito" como criterio de legitimidad de la administración pública²⁵.

Uno de los aspectos más criticados por los autores se refiere a la incongruencia en el sometimiento de ciertas organizaciones a esta ley, cuyo prin-

24 LUCIANO PAREJO ALFONSO (1995). *Eficacia y Administración, Tres estudios*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, p. 92.

25 LUCIANO PAREJO ALFONSO (1999). El reto de la eficaz gestión de lo público, en *Sistema 149*. Madrid: Fundación Sistema, pp. 3-23.

principal ámbito de aplicación está dirigido a las administraciones territoriales y sus entes públicos instrumentales, y solo limitadamente a otras entidades y organismos públicos, o entidades de base privada con funciones públicas relevantes; poniendo de relieve el problema de no otorgarle el carácter de derecho fundamental al acceso a la información pública, sino que es un simple derecho administrativo (art. 105-b de la Constitución).

Se puede afirmar que a nivel europeo hay un avance en materia de legislación preventiva de la corrupción y de los malos manejos en los recursos públicos, y esta ley viene a reforzar esa intención de lograr una administración pública más transparente y un Buen Gobierno defensor y promotor de la democracia. No obstante, en sistemas como el español, con alguna trayectoria de malversación y de corrupción (acentuada en los últimos años con casos políticos concretos que han aumentado la desconfianza ciudadana en las instituciones administrativas), una ley como la de transparencia y Buen Gobierno no puede producir resultados a corto plazo; a lo mejor con un poco de tiempo, con voluntad política, con participación ciudadana y su implementación a nivel de comunidades autónomas (tanto sectorial como local), ayude a ejecutar eficazmente este tipo de normas.

Es importante dar a conocer la Ley de Transparencia a los ciudadanos, que se entienda cómo podrían participar en la gestión a través de sus entes locales, con publicación, medios electrónicos, simplificación documental, responsabilidad social, evaluación de las políticas públicas a nivel autonómico, incrementando el nivel de afección en relación con sus ciudades, en un primer momento, para luego cooperar inter-territorialmente; en fin, un gobierno abierto como el que plantea la ley, con racionalización del gasto y estabilidad en las instituciones, teniendo en cuenta que tales medidas de transparencia y Buen Gobierno deben ejecutarse concomitantemente en todos los niveles territoriales.

Para terminar, en cuanto al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno previsto en la ley, hace referencia solo a la Administración General del Estado; consecuentemente, las comunidades autónomas y las corporaciones estarán sometidas a órganos de control independientes establecidos en su normativa autonómica, medida que podría tener algunos inconvenientes prácticos si se observa que no todas las comunidades autónomas cuentan con una previsión específica al respecto. En todo caso, dichas entidades podrían atribuir por convenio las labores de supervisión y control al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establecido.

BIBLIOGRAFÍA

ALDECOA, F. y GUINEA, M (2010). *La Europa que viene. El Tratado de Lisboa. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. 2.ª ed. Madrid: Marcial Pons.

- CAMPINS ERITJA, MAR (2005). *La Constitución Europea: entre lo intergubernamental y lo supranacional*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- DE LA NUEZ SÁNCHEZ CASCADO, ELISA y CARLOTA TARÍN QUIRÓS (coords.) (2014). *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Madrid: La Ley-Wolters Kluwer.
- HERMET, GUY (2008). *Populismo, democracia y buena gobernanza*. Madrid: El Viejo Topo.
- GARCÍA MEXÍA, PABLO (2008). *Ética y gobernanza: Estado y sociedad ante el abuso del poder*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- GIDDENS, ANTHONY (2007). *Europa en la era global*. Barcelona: Paidós.
- GOMÁ LANZÓN, JAVIER (2009). *Ejemplaridad jurídica*. Madrid: Taurus.
- GONZÁLEZ-VARAS, SANTIAGO (1995). *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Dykinson.
- MALEM SEÑA, JORGE F. (2002). *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- MAYNTZ, RENATE (1985). *Sociología de la Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad.
- NIETO, ALEJANDRO (1997). *Corrupción en la España democrática*. Madrid: Ariel.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO (2009). *Organización y poder de organización: las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*. 3.ª ed. Madrid: Iustel.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO (2009). *Lecciones de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO (2010). *Diez lecciones sobre ética, poder y Derecho*. Madrid: Dykinson.
- SENDAGORTA, FIDEL (2007). *Europa entre dos luces: ¿declive o resurgimiento?* Madrid: Biblioteca Nueva.