

LOS CONSEJOS DE TRANSPARENCIA AUTONÓMICOS EN ESPAÑA: ¿MARKETING POLÍTICO O VECTORES DE BUEN GOBIERNO?

Javier Belarra Gorrochategui

Experto de Integridad Corporativa, Transparencia y Buen Gobierno.

RESUMEN

El trabajo analiza los cinco consejos de transparencia autonómicos existentes en España: Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Región de Murcia y Navarra. El objetivo es determinar si los poderes públicos han dotado a estos organismos, surgidos a raíz de la Ley 19/ 2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de estructuras sólidas para desarrollar de forma eficaz e independiente su labor en defensa de los derechos ciudadanos y control de las administraciones.

El trabajo, a su vez, intenta desvelar si dichos consejos cumplen con este fin o son en realidad estructuras devaluadas de origen por la falta de medios y su dependencia del poder político.

ABSTRACT

This article analyse the five autonomous transparency councils that exists in Spain: Andalusia, Aragón, Valencian Community, Region of Murcia and Navarre. The objective is to determine if public authorities have provided to these councils with solid areas to develop in effectively and independently way the defence of citizen's rights and the control of administrations, by virtue of Law 19/2013, on Transparency, Access to Public Information and Good Governance.

This work, in turn, seek to unveil if these councils are actually devalued structures from origin due to its lack of resources and a its dependence on political power.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, es el marco legal básico de los 5 consejos de transparencia autonómicos que existen en España. El presente trabajo trata de determinar si estas entidades cuentan con el diseño, los medios y la autonomía suficientes para ejercer sus relevantes funciones.

El trabajo consta de tres partes. Primero se relacionan los órganos que utilizan las Comunidades Autónomas (CC.AA.) para gestionar las reclamaciones en materia de transparencia. En segundo término se analizan los consejos mediante 9 cuadros y 31 indicadores. Cierran el documento las conclusiones y las recomendaciones.

El método de investigación elegido es el análisis comparado de la legislación aplicable, tanto nacional como autonómica, junto con la información contenida en las páginas web de los diferentes consejos y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España (CTBG). En cuestiones muy concretas se consultó a varios consejos autonómicos y al CTBG, que respondieron con celeridad. El trabajo se elaboró entre los meses de julio a noviembre de 2017.

El autor agradece especialmente la labor tutorial realizada por Daniel Amoedo Barreiro, coordinador de proyectos de Transparencia Internacional España.

2. GESTIÓN DE RECLAMACIONES POR COMUNIDADES

Las 17 CCAA utilizan 5 instrumentos a la hora de gestionar las reclamaciones en materia de transparencia que plantean los ciudadanos y las entidades. Son los siguientes:

- Los consejos de transparencia de Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Región de Murcia y Navarra.
- Los defensores del pueblo en Cataluña (1), Galicia y Castilla y León.
- La comisión específica en Islas Baleares y País Vasco.
- El Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias.
- El convenio con el Estado a través del CTBG, que supone la gestión indirecta en las 6 comunidades restantes: Asturias, Cantabria, Extremadura, Castilla La Mancha, Madrid y La Rioja.

3. LOS CONSEJOS DE TRANSPARENCIA, HOY

Una vez descritos qué órganos utilizan las CCAA para gestionar las reclamaciones, analizaremos los consejos de transparencia de Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Murcia y Navarra.

(1) Cataluña gestiona la transparencia mediante dos órganos. Así, el Síndic de Greuges es el encargado de velar por el cumplimiento de la publicidad activa en materia de transparencia pública de las instituciones catalanas, mientras que la comisión de garantías trata del derecho de acceso de los ciudadanos. En todo caso, el CTBG referencia al Síndic de Greuges la gestión de las reclamaciones en materia de transparencia.

Los consejos de transparencia autonómicos iniciaron su actividad entre julio de 2015 (Murcia) y marzo de 2017 (Navarra). Los tres restantes lo hicieron en diciembre de 2015 (Valencia), enero de 2016 (Andalucía) y mayo de 2016 (Aragón).

3.1. Materias

Iniciamos el análisis con referencia a las materias que gestionan:

Cuadro 1. Materias que gestionan los consejos

| Consejos | Materias |
|------------------|--|
| Andalucía | - Transparencia (publicidad activa y derecho de acceso) - Protección de datos |
| Aragón | - Transparencia (publicidad activa y derecho de acceso). |
| Valencia | - Transparencia (publicidad activa y derecho de acceso) - Buen gobierno. |
| Murcia | - Transparencia (publicidad activa y derecho de acceso). |
| Navarra | - Transparencia (publicidad activa y derecho de acceso). |

Fuente: elaboración propia.

Los consejos autonómicos comparten su actividad en dos materias, como son la publicidad activa y el derecho de acceso. Sólo dos comunidades tienen rasgos diferenciales: Andalucía incorpora la protección de datos (materia ajena a la Ley 19/2013), mientras que la Comunidad Valenciana hace lo propio con el buen gobierno.

Cabe añadir, no obstante, que Andalucía no realiza en la práctica actividad alguna respecto a protección de datos, cuyas denuncias son remitidas y tratadas por la Agencia Estatal de Protección de Datos.

La razón se debe a que no se han completado las previsiones de la disposición transitoria tercera del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. (2).

Es destacable que si bien la Ley 19/2013 incluye como tercer pilar el buen gobierno, los consejos obvian esta materia. Únicamente la Comunidad Valenciana lo integra en la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana (3). Sin embargo, no ha sido hasta fecha reciente cuando esta comunidad lo ha regulado de forma efectiva a través del Decreto 105/2017, de 28 de julio, norma que tuvo su entrada en vigor en septiembre de 2017 (4).

3.2 Composición y presencia de expertos

Veamos ahora la composición y la presencia de expertos en los consejos. La Real Academia Española define experto como la persona práctica, especializada o con grandes conocimientos en una materia.

(2) Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Informe de resumen de actividad del tercer semestre de 2017. Pág. 8.

(3) Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana. Comunidad Valenciana. Título Segundo. BOE de 27 de abril de 2015.

(4) Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 1 de septiembre de 2017. Página 30998.

El Cuadro 2 permite comparar las competencias de los consejos con el número de miembros de cada consejo y la presencia o no de expertos en materia de transparencia en cada entidad.

Cuadro 2. Composición y presencia de expertos

| Consejos | Materias que gestionan | Miembros | Expertos transparencia |
|------------------|--|----------------------|------------------------|
| Andalucía | - Transparencia (publicidad activa y derecho de acceso) - Protección de datos (*) | 15 | SI (3 de 15) |
| Aragón | - Transparencia (publicidad activa y derecho de acceso). | 16 | NO |
| Valencia | - Transparencia (publicidad activa y derecho de acceso) - Buen gobierno (**) | 5 Comisión Ejecutiva | NO |
| Murcia | - Transparencia (publicidad activa y derecho de acceso). | 18 (***) | NO |
| Navarra | - Transparencia (publicidad activa y derecho de acceso). | 13 | NO |

Fuente: elaboración propia.

(*) Andalucía no ejerce en la práctica esta competencia.

(**) Valencia aplica la materia buen gobierno desde septiembre de 2017.

(***) Murcia tiene nombrados 16 de los 18 miembros de su consejo.

El número de miembros de los consejos oscila desde los 5 de Valencia hasta los 18 de Murcia. No hay relación directa entre las materias gestionadas y su complejidad con la composición de los órganos.

En todo caso, podemos hablar de una relación inversa y sorprendente: a menos materias, existen más miembros en los consejos, a excepción de Andalucía. Es lo que sucede en Murcia, Aragón y Navarra. Destacan, por reducidos, los 5 integrantes de Valencia. Como dato comparativo con el CTBG podemos señalar que el órgano estatal lo integran 8 personas. Sólo Valencia, con los 5 citados, tiene menos miembros. El resto de consejos lo supera con claridad.

Los consejos, menos Valencia, replican la composición tradicional de órganos gubernamentales: hay representantes de los partidos políticos, de la administración autonómica y local, de los órganos de control jurídico y económico, los defensores del pueblo, las universidades, los empresarios, los sindicatos y los consumidores.

Respecto a la presencia de políticos en los consejos, concretamente de los miembros de los parlamentos autonómicos, resalta:

- Su ausencia en Valencia, si bien cada grupo parlamentario (5) designa a un experto en la comisión ejecutiva.
- Hay un único representante del legislativo en Andalucía.
- Participan todas las formaciones, con un representante por grupo en Aragón (6 partidos) y Murcia (4).
- La designación de 4 miembros del Parlamento en Navarra. Esta delegación no acoge a los 7 grupos del legislativo.

Destaca la ausencia de expertos en materia de transparencia en los consejos. Sólo Valencia establece el requisito de experto, si bien no especifica que deban dominar la materia de transparencia.

Los expertos de transparencia presentes en el consejo de Andalucía quedan en franca minoría (3 de 15, el 20% del total). En Aragón y Navarra no hay miembros fijos expertos en transparencia y la asistencia de expertos es opcional, igual que en Andalucía. Murcia no contempla la presencia de expertos, ni siquiera como posibilidad.

3.3 Requisitos de acceso

Analizamos a continuación los requisitos de acceso a los consejos, campo que evalúa la competencia cualitativa de estas entidades.

Cuadro 3. Requisitos de acceso y mandato de la presidencia.

| <i>Consejos</i> | <i>Condiciones acceso</i> | <i>Experiencia profesional</i> | <i>Limitaciones</i> | <i>Evaluación previa</i> | <i>Mandato presidente</i> |
|------------------|--|--------------------------------|------------------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Andalucía | Reconocido prestigio y experiencia | Quince años | NO | NO | 5 años no renovables |
| Aragón | Ninguna | Ninguna | NO | NO | 4 años renovables |
| Valencia | Experto, competencia y prestigio reconocido | Diez años | NO | SÍ | 5 años renovables |
| Murcia | Reconocido prestigio | Ninguna | Pertenencia partido 4 años previos | NO | 5 años no renovables |
| Navarra | Reconocido prestigio y competencia profesional | Ninguna | Pertenencia partido 4 años previos | NO | 4 años no renovables |

Fuente: elaboración propia.

Las condiciones de acceso marcan el traje profesional para formar parte de los consejos. Las comunidades emplean términos similares para fijar los requisitos, como el prestigio y la competencia profesional, que coinciden además por su carácter genérico.

Se sitúan en los extremos Valencia, que añade el atributo de experto y Aragón, que no establece requisito alguno. Es llamativo que en ninguno de los consejos se aplique un concepto básico como el que sus integrantes (o al menos una parte representativa) sean conocedores de la materia de transparencia. Se trata de una ausencia significativa. Recordemos que en Andalucía se trata de una minoría.

Mayor variedad aparece en lo referido a la experiencia mínima para alcanzar la presidencia de los consejos. Aragón, Murcia y Navarra no establecen trayectoria profesional base, mientras que Valencia la sitúa en los 10 años frente al listón de 15 ejercicios marcados en Andalucía.

Cabe preguntarse además si los candidatos a presidir los consejos de transparencia pasan un examen previo de idoneidad. No sucede en la práctica totalidad de los consejos estudiados, excepto Valencia. Esta ausencia de evaluación resulta consecuente desde un planteamiento político: si el corte de acceso es bajo no es oportuno aplicar un examen previo.

La duración del mandato y su carácter renovable o no es otro indicador relevante para medir la independencia de los consejos.

Predominan los nombramientos por 5 años en la presidencia, período que supera el habitual ciclo político-electoral del cuatrienio. Sucede en Andalucía, Valencia y Murcia. El mandato de 4 años en Aragón y Navarra abre la posibilidad a un mayor control autonómico.

3.4 Elección de presidentes

Cabe preguntarse a su vez cómo se elige la presidencia de los consejos de transparencia, así como las mayorías aplicadas.

Cuadro 4. Sistema de elección de la presidencia

| Consejos | Órgano que nombra la presidencia | Mayoría necesaria para presidencia |
|------------------|--------------------------------------|--|
| Andalucía | Junta de Andalucía | Mayoría absoluta |
| Aragón | Propio consejo transparencia | Simple |
| Valencia | Generalitat Valenciana | Tres quintos |
| Murcia | Consejo de Gobierno Región de Murcia | Dos tercios o mayoría absoluta (en segunda votación) |
| Navarra | Gobierno de Navarra | Mayoría absoluta |

Fuente: elaboración propia.

En la mayoría de los consejos, menos Aragón, el nombramiento de la presidencia recae en el gobierno autonómico, previa designación por el parlamento. Sólo la presidencia de Aragón se realiza por y entre los propios miembros del consejo.

Cada autonomía aplica un sistema de mayoría diferente a la hora de votar la presidencia

de los consejos, salvo Andalucía y Navarra, que comparten la mayoría absoluta.

3.5 Organización y retribuciones

Estudiemos a continuación variables relacionadas con la organización de los consejos, como el presupuesto y el plan estratégico.

Cuadro 5. Datos estructurales en la web corporativa

| Consejos | Presupuesto/ Cuentas | Plan Estratégico | Composición/ Organigrama | Datos de retribuciones |
|-----------|-------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Andalucía | SI/SI | SI | SI/SI | SI |
| Aragón | NO/NO | NO | SI/NO | NO |
| Valencia | NO/NO | NO | SI/NO | NO |
| Murcia | SI/NO | SI | SI/NO | SI |
| Navarra | NO/NO (*) | NO | SI/NO | NO |

Fuente: elaboración propia.

() Navarra crea su consejo en 2017, año de su primer presupuesto anual.*

La composición de los consejos es el único elemento que presentan todas las webs. La propia transparencia interna de los consejos queda desdibujada en el cuadro. Sucede, por ejemplo, con un elemento tan básico como el organigrama, que únicamente ofrece Andalucía.

La ausencia de datos presupuestarios en la mayoría de las entidades (webs de Aragón, Valencia y Navarra) es un elemento relevante para entender los escasos medios disponibles. La falta de planes de actuación es un importante freno para la futura consolidación de estas entidades. Andalucía y Murcia sí disponen en sus webs de una planificación y presupuestos anuales, a diferencia del resto.

Retribuciones

La información vinculada con las retribuciones o compensaciones económicas de los consejos requiere una mención aparte.

Las webs de los consejos de Andalucía y Murcia sí recogen esta cuestión. Murcia resalta que no hay indemnización por pertenencia al consejo. Es decir, se hace constar que la pertenencia al consejo no implica retribución alguna. Así se recoge igualmente en la norma que regula los consejos de Aragón y Navarra, pero la ausencia de este dato en sus *sites* corporativos deja abierta la duda al ciudadano de si existe o no algún tipo de compensación por participar en la entidad.

El salario anual del presidente del consejo de Andalucía es de 60.000 euros, mientras que el del resto es de cero euros. En cuanto a las indemnizaciones o dietas, en Valencia, el Decreto 105/2017, de 28 de julio del Consell, fija indemnizaciones por asistencia a la Comisión Ejecutiva de 400 euros (presidencia) y de 300 (vocales).

Adviértase que esta compensación se establece en 2017 (5) y que el consejo de Valencia nace en diciembre de 2015. El resto de consejos no tiene retribuciones por asistencia, al margen de que puedan compensarse los gastos de desplazamiento, como Aragón.

Esa situación refleja voluntarismo y precariedad. Como señala el profesor Rafael Jiménez Asensio no es fácil que nadie, por afición, controle al poder de forma efectiva sin tener tiempo ni recursos.

Un caso único al referirse a los gastos de los consejos de transparencia es la alusión al coste cero de Aragón. Así, el reglamento de funcionamiento de este consejo (6) aplica el modelo de no incremento de gasto público en dotaciones, retribuciones y personal.

3.6 Presupuesto y funciones

¿De qué medios económicos disponen los consejos? El Cuadro 7 vincula la materias de trabajo de los consejos, el presupuesto disponible en 2017 y sus funciones.

(5) Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat. Anexo 1.

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

Cuadro 6. Funciones y presupuesto 2017

| Consejos | Materias | Presupuesto | Nº funciones |
|------------------|--|--------------------------|--------------|
| Andalucía | Transparencia Protección de datos (*) | 1,3 millones de euros | 6 |
| Aragón | Transparencia | Irrelevante (**) | 9 |
| Valencia | Transparencia Buen gobierno (***) | 90.000 € | 13 |
| Murcia | Transparencia | 298.131 € | 11 |
| Navarra | Transparencia | 10.000 € | 7 |

Fuente: elaboración propia.

(*) Andalucía no ejerce dicha competencia.

(**) Gasto previsto en 2017 de 28 euros por desplazamiento para uno de sus miembros, por sesión. Las cuatro sesiones ordinarias suponen 112 euros.

(***) Valencia ejerce esta competencia desde septiembre de 2017.

Las funciones más habituales asignadas a los consejos de transparencia autonómicos son las siguientes:

- Atender reclamaciones ciudadanas.
- Informar proyectos normativos en la materia.
- Evaluar y ejercer el control del cumplimiento de la normativa de transparencia en las entidades públicas.
- Elaborar la memoria anual.
- Impulsar la cultura de la transparencia.
- La colaboración con entidades de naturaleza análoga.

Vemos que no existe correlación entre las funciones asignadas y los recursos disponibles. El número de funciones oscila entre las 6 de Andalucía, comunidad con el mayor presupuesto y los 13 de Valencia, única que gestiona realmente tres áreas (publicidad activa, derecho de acceso y buen gobierno). Valencia prevé pasar los 90.000 euros de presupuesto en 2017 a los 155.000 en 2018 (7).

Aragón y Navarra comparten los menores presupuestos y número de funciones similares de 9 y 7, respectivamente. Coinciden en que los presupuestos autonómicos de 2017 no cuentan con partida específica. Navarra dispone de 10.000 euros para el ejercicio de 2017, de los que 3.000 se prevén destinar a la creación del portal web corporativo (8).

Aragón ratifica por su parte la ausencia de presupuesto propio del consejo en 2017 y la inexistencia de gastos más allá del desplazamiento de uno de sus miembros, que ascienden a 28 euros por sesión (hay cuatro ordinarias al año). Desde el propio consejo se define el presupuesto actual como “prácticamente irrelevante” (9).

(7) Consejo de Transparencia de Valencia, correo electrónico al autor, septiembre 19, 2017.

(8) Consejo de T. de Navarra, correo electrónico al autor, septiembre 19, 2017.

(9) Consejo de T. de Aragón, correo electrónico al autor, septiembre 20, 2017.

3.7 Transparencia básica

Podemos preguntarnos también por el grado de transparencia que ofrecen estos consejos a la sociedad.

Cuadro 7. Presidencia consejos y transparencia en la web corporativa

| Consejos | Agenda presidente | CV presidente | Declaración bienes presidente | Actas consejo | Reuniones ordinarias |
|-----------|-------------------|---------------|-------------------------------|---------------|----------------------|
| Andalucía | SI | SI | SI | SI | 1 trimestral |
| Aragón | NO | NO | NO | SI | 1 trimestral |
| Valencia | NO | SI | NO | NO | No establece |
| Murcia | SI | SI | SI | SI | No establece |
| Navarra | NO | NO | NO | SI | 1 bimestral |

Fuente: elaboración propia.

Únicamente Andalucía cumple con todos los parámetros planteados. Ni siquiera hay coincidencia en la publicación de las actas de las reuniones por la ausencia de este registro en Valencia. Este dato se confirmó vía mail con la entidad (10).

Podemos resumir el Cuadro 8 con las siguientes ideas:

- En la web del consejo de Aragón y Navarra no se puede conocer la trayectoria profesional de sus presidentes.

(10) Consejo de T. de Valencia, correo electrónico al autor, septiembre 11, 2017.

- Sólo los consejos de Andalucía y Murcia muestran la declaración de bienes del presidente. Murcia exige declaración pública de patrimonio al nombramiento y cese de los miembros del consejo.

- Únicamente Andalucía y Murcia ofrecen la agenda semanal de actividades.

3.8 Relación con el ciudadano

El cuadro final analiza la ubicación de los dominios webs y de los correos electrónicos de

los consejos con los sites corporativos de sus comunidades como un elemento más para valorar su independencia. Otro elemento de análisis adicional es la facilidad que ofrecen las webs para que los ciudadanos puedan presentar una reclamación en materia de transparencia y derecho de acceso.

Cuadro 8. Contacto con los ciudadanos

| Consejos | Web en dominio propio/ portal transparencia /gobierno autonómico | Formulario queja en web | Nº direcciones electrónicas/ en portada web | Carta de servicios |
|-----------|--|-------------------------|---|--------------------|
| Andalucía | Propio | SI | 1/SI | NO |
| Aragón | Portal transparencia de gobierno autonómico | NO | 1/SI | NO |
| Valencia | Gobierno autonómico | SI | 1/NO | NO |
| Murcia | Gobierno autonómico | SI | 3/NO | NO |
| Navarra | Portal transparencia de gobierno autonómico | NO | 1/SI | NO |

Fuente: elaboración propia.

La falta de identidad digital propia de los consejos es clara. Excepto Andalucía, con espacio web personalizado, el resto dividen su ubicación digital entre el *site* corporativo o el portal específico de transparencia del gobierno autonómico correspondiente.

Veamos primero cuáles son las direcciones web de los consejos:

- Andalucía: <http://www.ctpdandalucia.es/es>
- Aragón: <http://transparencia.aragon.es/CTAR>
- Valencia: <http://www.conselltransparencia.gva.es/>
- Murcia: <http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2789&IDTIPO=140>
- Navarra: <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/consejo-transparencia/consejo-transparencia-navarra>

El hecho de que los consejos cuenten con una identidad digital propia no es un asunto baladí. La identificación del consejo, ya sea con el gobierno autonómico o con su portal de transparencia, transmite una sensación de falta de independencia al ciudadano.

Esta situación se puede comprobar en la Comunidad Valenciana. La web del consejo explica que el portal de transparencia pertenece al ejecutivo, mientras que el consejo de transparencia rinde cuentas al legislativo. Desde este planteamiento, es llamativo que la URL del consejo (www.conselltransparencia.gva.es/) tenga el mismo dominio que el gobierno autonómico (gva.es), mientras que el sitio web del parlamento es <http://www.cortsvalecianas.es>.

Esta situación ocurre también con respecto a los correos electrónicos. Todos los consejos de transparencia utilizan emails con la dirección asociada al dominio del gobierno de su comunidad:

- Andalucía: ctpdandalucia@juntadeandalucia.es
- Aragón: consejo de transparencia@aragon.es
- Valencia: conselldetransparencia@gva.es
- Murcia: oficinactrm@carm.es consejotransparencia@carm.es
presidente.consejotransparencia@carm.es
- Navarra: consejodetransparencia@navarra.es

Ninguna de las situaciones descritas suceden en el CTBG de España, ni en el caso de la web (<http://www.consejodetransparencia.es>) ni tampoco en el correo electrónico (ctbg@consejodetransparencia.es).

Siguiendo con el cuadro final, hay tres variables directamente relacionadas con la atención al ciudadano que resultan mejorables.

Por ejemplo, Aragón y Navarra no disponen en su web del formulario para presentar reclamaciones en materia de transparencia. Murcia sitúa su formulario en un cuarto nivel de navegación y no es sencillo encontrarlo. Valencia y Murcia no ofrecen en portada el correo electrónico de contacto. Murcia lo presenta en su segundo nivel de navegación, si bien es el único que pone a disposición pública tres contactos diferentes (consejo, oficina y presidencia).

La posibilidad de que los ciudadanos puedan presentar reclamaciones de forma digital y sobre todo a través de los portales de los consejos resulta hoy un reto técnicamente asumible para estos organismos. Por otro lado, es constatable la ausencia de una carta de servicios propia en cada consejo de transparencia autonómico.

Se aporta por último el número de reclamaciones gestionadas por los consejos. La información, extraída de sus respectivas webs, no supone un resumen de la actividad global de estas entidades.

- Andalucía: 228 reclamaciones en 2016 y 495 en 2017.
- Aragón: 3 en 2016 y 36 en 2017 (hasta el 20 de diciembre).
- C. Valenciana: 25 reclamaciones en 2016 y 94 en 2017.
- Murcia: 61 reclamaciones en 2016 y 85 en 2017.
- Navarra: 15 reclamaciones de marzo a noviembre de 2017.

3.9 Los propios consejos demandan

Este trabajo se completa con otro elemento de valor añadido, como es la propia opinión los consejos. Los extractos recogidos de las memorias de 2016 muestran una fotografía preocupante.

El consejo de Murcia, en la página 10 de la memoria 2016, señala:

“La regulación actual (...) dificulta de forma importante el funcionamiento cotidiano del organismo y lo supedita y subordina a la Administración en su actividad diaria”.

Este mismo informe define la entidad como mera *“realidad legal”* y reclama *“capacidades auténticas”*. Constata la diferencia entre las declaraciones de apoyo de los poderes públicos y la situación real del consejo. Y califica como *“tibia y renuente”* su actitud con la entidad.

Al hablar de los peligros del órgano murciano se apunta tajante:

“(...) una amenaza como que los principios que informan la transparencia no trasciendan ni calen en la conciencia de quienes ostentan los poderes públicos; que siga siendo una obligación formal a la que hay que tratar de soslayar de la forma que menos se note para que al final, todo siga igual”.

La memoria 2016 de Valencia resalta *“el diseño inadecuado de la ley del consejo”* con la

falta de medios humanos y presupuestarios. Y reclama la reforma “*seria y en profundidad*” de la normativa.

Incluso la memoria 2016 de Andalucía, el consejo con mayor presupuesto de España, resume en su página 31:

“El Consejo ha contado con una estructura de personal insuficiente para atender sus funciones”. Y recomienda una sede propia *“que refleje también de forma gráfica que no comparte espacios con entidades sujetas al control del consejo”*.

Aragón no ofrece por su parte memoria 2016 en su web, mientras que Navarra no ha completado en 2017 su primer año de existencia.

4. CONCLUSIONES

1. Modelo diverso en gestión de reclamaciones: España presenta un mapa autonómico diverso, con cinco instrumentos para gestionar las reclamaciones de transparencia de los ciudadanos.
2. Las 5 CCAA con consejos de transparencia: Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Región de Murcia y Navarra: Las 3 que amplían las competencias de los defensores del pueblo: Castilla y León, Cataluña y Galicia. Las 2 con comisiones: País Vasco e Islas Baleares. El comisionado de la transparencia que establece Canarias.
3. Las 6 CC.AA. que utilizan los convenios con el Estado: Madrid, Asturias, Cantabria, La Rioja, Castilla La Mancha y Extremadura. Son las únicas con gestión indirecta. Miembros por consejo: 13,4.
4. Destaca el elevado número de miembros, que oscilan entre los 5 de la Comunidad Valenciana a los 18 (16 nombrados) de Murcia. La media es de 13,4. En comparación, el CTBG tiene 8 miembros.
5. Ausencia de expertos en transparencia: Pese a la amplitud de componentes, es llamativa la ausencia de expertos en materia de transparencia. Su presencia permanente, y minoritaria, sólo se da en Andalucía.
6. Mayorías institucionales: La ausencia de expertos en la materia contrasta con la mayoría institucional en los consejos, excepto en la Comunidad Valenciana.
7. Bajo perfil de acceso: La mayoría (Aragón, Murcia y Navarra) no exigen ninguna experiencia mínima profesional previa. Los requisitos de acceso establecidos son indeterminados, como “reconocido prestigio”. Sólo Valencia aplica la condición de experto, completados con 10 años de trayectoria profesional, que Andalucía incrementa a 15.
8. Medios escasos: El contraste presupuestario es elevado en 2017. Andalucía cuenta con 1,3 millones de euros, frente a Aragón y Navarra, con partida irrelevante y de 10.000 euros, respectivamente. Valencia y Murcia se sitúan en una posición intermedia, con 90.000 y 298.000 euros. Estas cifras (excepto Andalucía) muestran los limitados medios económicos con que el poder político dota a estos organismos.
9. Amplias funciones: Los consejos autonómicos cuentan con amplias funciones, que oscilan desde las 6 de Andalucía y las 13 de Valencia. No hay una correlación entre las competencias, los integrantes, los presupuestos y las funciones. Andalucía presenta

muchas competencias y un alto presupuesto, pese a las menores funciones. Valencia, con menos miembros, tiene el mayor número de funciones asignadas.

10. Independencia nominal: La independencia es más nominal/legal que real. Además del control presupuestario y de las mayorías desde los gobiernos autonómicos mediante la designación de miembros (en todos los casos) y presidentes (excepto Aragón), los consejos cuentan con direcciones webs vinculadas con el dominio del ejecutivo, excepto Andalucía. Otro tanto sucede con las direcciones electrónicas de los consejos.

La combinación de la limitación presupuestaria, las mayorías políticas, la ausencia de dominios webs y de direcciones electrónicas propias configuran el dibujo de limitada independencia para los consejos, unida a la falta de expertos en la materia. Esta situación puede generar distanciamiento y falta de confianza de los ciudadanos.

11. El buen gobierno, ausente: A excepción de Valencia, el buen gobierno queda fuera a día de hoy de la actividad de los consejos. El buen gobierno es el tercer pilar de la Ley 19/2013 e incorpora principios generales en la actuación de los poderes públicos como la transparencia, el servicio público, el interés general, la diligencia, la calidad y la conducta digna.

5. REFLEXIÓN FINAL

La principal conclusión de este trabajo es que los consejos de transparencia autonómicos han sido fagocitados por la estructura político/institucional. Sin medios no hay identidad propia.

El riesgo para el ciudadano es que las CCAA con consejos de transparencia ejerzan sus competencias de una forma limitada, rayando en lo testimonial. Queda relegado un plano tan relevante como la evaluación y el control del cumplimiento de la normativa y la actividad de transparencia en las entidades públicas.

Los consejos corren el riesgo de no cumplir con la misión nuclear encomendada, que no es otra que fortalecer las sociedades democráticas por medio de la regeneración y la fiscalización pública. A día de hoy los consejos de transparencia están más alineados con una moda, vinculados con una acción de marketing público y se muestran como estructuras creadas más bien por conveniencia o rédito político y no con la voluntad clara de servir a la ciudadanía.

El peligro real, y son palabras recogidas en la memoria 2016 de Murcia, es que los consejos de transparencia queden relegados como meros "*bonsais administrativos*" de la estructura institucional.

El fomento social de la cultura del buen gobierno es el reto pendiente para los consejos. Impulso que queda en manos del compromiso y de la voluntad política e institucional real de transparencia y, sobre todo, por la transparencia. Porque sin independencia, imparcialidad y especialización no hay garantía de transparencia. "Lo demás es retórica", resume el profesor Rafael Jiménez Asensio.

6. RECOMENDACIONES

A) Dotar a los Consejos de los presupuestos y los medios técnicos y humanos adecuados a las competencias y las funciones asignadas.

B) Reducir la presencia político/institucional, primar las mayorías técnicas y la presencia de expertos en materia de transparencia.

C) Facilitar la cercanía y accesibilidad al ciudadano.

D) Impulsar actividades para el desarrollo de la cultura de la transparencia en la actividad pública autonómica, comarcal y local.

E) Superar la concepción actual de los Consejos de transparencia como órganos formales para el cumplimiento básico de las leyes de referencia y convertirlos en auténticos vectores del buen gobierno.

7. FUENTES UTILIZADAS

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

Web del CTBG y de los consejos de transparencia de Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Región de Murcia y Navarra,

Consejo de Andalucía. Informe actividad de 2017 (tercer trimestre).

Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana. Título Segundo. Comunidad Valenciana. BOE de 27 de abril de 2015.

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 regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 1 de septiembre de 2017. Página 30998.

Decreto 32/2016, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia de Aragón. Disposición adicional cuarta.

Consejo de Transparencia de Valencia, correo electrónico al autor, septiembre 18, 2017.

Consejo de Transparencia de Navarra, correo electrónico al autor, septiembre 19, 2017.

Consejo de Transparencia de Aragón, correo electrónico al autor, septiembre 20, 2017.

Post “Instituciones de garantía de la transparencia”. Rafael Jiménez Asensio, publicado en su web “La mirada institucional”.